

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas

Guillaume Fontaine, coordinador

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas



ALCER
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-090-4
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2004
1ª. edición: octubre, 2004

Índice

Presentación	9
Introducción	
Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática	11
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Apuestas del caso Texaco	
Los pasivos de la industria petrolera	
A propósito del juicio a la Texaco	27
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
El juicio a Chevron Texaco	
Las apuestas para el Ecuador	37
<i>Luis Yanza</i>	
Petróleo y medio ambiente en el Ecuador	45
<i>Ramiro Gordillo</i>	
Capítulo 2	
Apuestas de la política petrolera	
Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003	57
<i>Luis Alberto Aráuz</i>	
Importancia del petróleo en el Ecuador	67
<i>José Gordillo Montalvo</i>	
Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas	75
<i>Iván Narváez</i>	
El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana	
Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador	91
<i>Karen Andrade</i>	

Capítulo 3

Apuestas de los derechos territoriales

Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo	
Un rezago colonial	109
<i>Edmundo Guerra</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras	121
<i>César Andy</i>	
Avances en el tema del derecho territorial indígena en el ámbito internacional y específicamente en la Organización de las Naciones Unidas	127
<i>Alexis Tiouka</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática	135
<i>Lilij La Torre López</i>	
Situación de los derechos territoriales indígenas en la Amazonía venezolana en el contexto de la gobernabilidad democrática actual	145
<i>Vladimir Aguilar Castro</i>	
El problema de la titulación de tierras en Pastaza	149
<i>Bolívar Beltrán</i>	
Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23	153
<i>Victor López A.</i>	

Capítulo 4

Apuestas de la consulta previa

Pronunciamiento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29	173
<i>Frente de comunidades kiwchas de Rukullacta, Asociación Kallari, RICANCIE, REKOCA y cantón Archidona</i>	
La consulta previa petrolera - Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia	187
<i>Xavier Izko</i>	
Bibliografía	231
Anexos	239
Presentación de autores	280

Petróleo y medio ambiente en el Ecuador

Ramiro Gordillo

Introducción

Durante la Colonia, se puede decir que, en general, la Corona española estableció en América un sistema minero basado en la regalía, caracterizado por desvincular el suelo del subsuelo, que junto con sus riquezas mineras pertenecía al rey, quien otorgaba la propiedad y el derecho de explotarlas a condición de pagar el Quinto Real (20%). Este derecho podía ser revocado antes del plazo establecido por diferentes causas.

El rey y sus magistrados mantuvieron el control, el poder de regulación y la capacidad de orientar el rumbo del sector minero pues conocían de su importancia para la Real Hacienda y para activar los otros sectores económicos en las colonias.

Por su parte, los gobiernos locales que se sucedieron en América durante la Colonia, dedicaron todo su esfuerzo a tres actividades económicas principales: minas, manufacturas y comercio. La decadencia de la actividad minera desde finales del siglo XVII, entre otras causas, trajo consigo un deterioro de las otras dos actividades, provocando un panorama desolador de atraso y de pobreza en las provincias de la Audiencia de Quito, como lo describe González Suárez, cuando hace un balance del estado social de la Colonia, al terminar el siglo decimoséptimo.

En tiempos de la Independencia, el Libertador estableció que el Estado, propietario de la riqueza minera, delegaba esta potestad en el sector privado y la mina pasaba a ser propiedad del concesionario.

Siglo XX: El inicio de la producción de petróleo

A finales del siglo XIX, en 1886, el Congreso de la República del Ecuador expidió el Código de Minería. Hasta ese momento, siempre se incluyeron en la legislación minera, las breas y los alquitranes, más tarde llamados hidrocarburos.

Durante la primera presidencia de Eloy Alfaro, se inauguraron los privilegios que concedieron parcelas petroleras, por tiempo ilimitado, especialmente en la península de Santa Elena.

Entrado el siglo XX, durante la presidencia de José Luis Tamayo, la Ley de 1921 o Ley de los Arrendamientos, fue la primera ley de hidrocarburos propiamente dicha que tuvo el Ecuador, la cual disminuyó en la práctica, la participación económica del Estado, a menos de la mitad del quinto real (20%) de la época colonial, y estableció derechos superficarios irrisorios.

De este periodo, es posible afirmar que, luego de la puesta en vigencia de la ley de 1921, se inició una etapa caracterizada por la entrega indiscriminada y discrecional, de cientos de arrendamientos de terrenos petrolíferos, en las provincias de Guayas, Azuay, Cañar y Manabí, a un número reducido y selecto de ecuatorianos influyentes, que no tenían nada que ver con la industria petrolera, cuyos apellidos se repetían en actividades financieras, empresariales, fabriles, institucionales y filantrópicas, o a unos cuantos ciudadanos extranjeros bien relacionados que rápidamente los traspasaban a compañías.

Existieron varios arrendamientos concedidos a familiares cercanos del presidente Tamayo, y otros a damas de la alta sociedad guayaquileña. La estructura estatal puesta al servicio de los intereses privados, no permitió al Estado recibir beneficios de los numerosos arrendamientos.

Esta situación de eferescencia petrolera se produjo como consecuencia del descubrimiento de petróleo y gas en Ancón, razón por la que el mayor número de arrendamientos fueron otorgados en la península de Santa Elena. La extensión otorgada era de cuatro a cinco mil hectáreas y el Estado debía recibir el 6% del producto bruto de la explotación.

La mayoría de las personas naturales que recibieron arrendamientos petrolíferos, iniciaron en el Ecuador el lucrativo negocio de vender los derechos, o traspasar los contratos, a ciertas compañías extranjeras, ganando dinero fácil en estas transacciones.

Así, en 1927, Anglo Ecuadorian Oilfields, luego de consolidar sus propios contratos con el Estado y varios traspasos de arrendamiento de algunos miles de hectáreas de terrenos petrolíferos, inició en la península la producción comercial de tres mil barriles por día de petróleo, y su refinación en una pequeña refinería de segunda mano, que se instaló en La Libertad.

En 1937, mediante la Ley de Petróleos expedida por la dictadura de Federico Páez, se crearon las concesiones como modelo contractual petrolero. Esta ley, modificada por el gobierno reformista de Enríquez Gallo, en su parte formal mantenía las mismas reglas de la ley de 1921, y en la parte económica, disminuía la posibilidad de ingresos para el Estado.

Las reyertas políticas de los partidos liberal, conservador y socialista, a lo cual se sumó una áspera situación de conflicto contractual con las compañías extranjeras, representadas por algunos liberales influyentes, como Carlos Alberto Arroyo del Río, tuvieron un peso relevante en la temprana decisión del General Enríquez Gallo, de separarse del Ejecutivo, y convocar en agosto de 1938 a una Convención Nacional, para volver a la legalidad. Este hecho es confirmado, en cierta forma, cuando por primera vez se rompía la tradición de que un congreso constituyente, no nombraba presidente provisional al dictador que lo convocó.

Desde que entró en vigencia la Ley de Petróleo de 1937, a pesar del gran número (varias decenas) de concesiones para exploración de petróleo otorgadas indistintamente por los siete diferentes gobiernos de turno, en todas las regiones del país, a personas naturales y a compañías, para 1940, estaban vigentes solamente nueve concesiones en periodo de exploración en todo el territorio ecuatoriano; de las cuales, cuatro eran compañías petroleras y cinco personas naturales. De las compañías petroleras, una de ellas exploraba en el oriente (Shell) y las otras tres en el litoral. Todo el resto de concesiones habían desaparecido por diferentes razones. Este panorama da una clara idea del manejo que los políticos liberales y conservadores dieron a la Ley de Concesiones en los primeros tres años de vigencia.

En este agitado periodo, desde 1925 hasta 1948, estuvieron vigentes dos leyes de hidrocarburos: una que consagraba los arrendamientos y otra las concesiones. Se repartieron en forma indiscriminada y discrecional, durante los veintitrés años, por todos los veintisiete gobiernos de turno, a veces sin cumplir con las leyes, primero contratos de arrendamientos, y luego concesiones tanto en la región litoral como en el oriente, a personas natura-

les y a compañías, algunos de extensiones territoriales que rebasaban el máximo permitido por las leyes, o elementales normas de protección del Estado, pues se llegaron a entregar hasta diez millones de hectáreas, a una sola compañía, en una sola región.

Se disminuyeron los ingresos del Estado por la producción de petróleo, a cantidades sustancialmente menores a aquellas que fueran fijadas hace cuatrocientos años por el rey de España en la Colonia, llegando hasta menos de la tercera parte del quinto real, y se fijaron cantidades irrisorias del orden de unos pocos centavos de dólar, como pago anual de derechos superficarios por hectárea de concesión.

Durante los años 1941 y 1942, a pesar de todos los eventos que llevaron a la suscripción del protocolo de Río de Janeiro que cercenó nuestro territorio, el gobierno liberal de Arroyo del Río que era influyente abogado de compañías foráneas, fue muy activo entregando concesiones petroleras a una compañía extranjera que también operaba en el Perú, unas las otorgó durante los días mismos de la invasión, otras a los pocos días de la firma del tratado y algunas más tarde.

La producción de petróleo de la península de Santa Elena se incrementó paulatinamente durante estos años, beneficiando casi en su totalidad con los ingresos a la compañía, y poco o nada al Estado. Desde finales de los años veinte, el Estado subsidiaba a la concesionaria de refinación que manejaba el abastecimiento del mercado interno, permitiéndole vender los combustibles a precios bastante más elevados que los del exterior.

Cada gobierno de turno, en vista de la empobrecida economía del país, se volvió dependiente de la compañía petrolera Anglo, a través de empréstitos o de adelantos de dinero para la escualida hacienda pública y financiamientos para la realización de la obra pública. Esa era la tónica de aquellos tiempos.

Como se puede constatar, a partir del año 1948, el tema del abastecimiento de derivados para el consumo del mercado interno fue convirtiéndose a través del tiempo en un problema recurrente que por su incidencia política y económica demandaba cada vez mayor atención por parte del gobierno, pues a pesar de estar en manos de la Anglo, concesionaria de producción y refinación de petróleo, el Estado debía arbitrar medidas en el asunto energético, tanto en la producción nacional de crudo y su refinación, como en proveer las divisas necesarias para realizar las importaciones que permitan cubrir el déficit.

El problema comenzaba a volverse crítico, pues en el año 1950 el fin de las exportaciones de petróleo de la península se veía cercano, y el monto de las importaciones de hidrocarburos para cubrir el mercado interno de combustibles era cada vez más grande, constituyéndose en un factor adicional de deterioro de la economía nacional.

En resumen, el país dependía de un sistema energético bastante ineficiente, altamente concentrado en los hidrocarburos que sustentaban cerca de las dos terceras partes del consumo, la otra tercera parte dependía de la quema de leña. La tasa de crecimiento anual de consumo final de energía era mayor al 7%, mientras el PIB crecía a menos del 5%.

Para el año 1971, el crecimiento económico del país no estaba acorde con el consumo de energía, lo cual causaba una seria deformación del aparato económico y un deterioro acelerado del medio ambiente por contaminación y deforestación, con el agravante de que estas condiciones no eran tomadas en cuenta en ninguna política estatal que busque corregirlas. No existía ninguna regulación o ley para el manejo del medio ambiente, de forma que todas las operaciones petroleras de exploración y de explotación, de transporte y de distribución se realizaron durante más de setenta años, de acuerdo a la buena voluntad de las compañías, que evidentemente daban prioridad a sus presupuestos operacionales, sin tener preocupaciones ambientales ni siquiera de forma. Además, la tala indiscriminada de bosques para ser utilizados como leña era imparable.

El país dependía en forma total del monopolio de las concesionarias de refinación para el manejo de todas las fases de su sistema de abastecimiento de hidrocarburos para el mercado interno.

El mismo año, Velasco Ibarra promulgó la Ley de Hidrocarburos que abolía las concesiones y creaba nuevos sistemas de contratación petrolera, pero gracias a una disposición transitoria, la nueva ley tendría verdadera aplicación después de treinta años, cuando hayan finalizado los contratos de concesión suscritos antes de la expedición de la ley. Se había convertido a una ley tan importante en un mero elemento jurídico decorativo. Tampoco se había previsto el problema del medio ambiente en este cuerpo legal.

1972-1975: El gobierno revolucionario-nacionalista

El punto central de la política petrolera del gobierno militar estaba dado por la aplicación de la Ley de Hidrocarburos de 1971, a los contratos de concesión, forma contractual que había sido derogada y que se aplicaba, sobre todo al contrato de concesión suscrito con el consorcio Texaco-Gulf, que luego de haber realizado los más importantes descubrimientos de petróleo en el Oriente, entre 1967 a 1970, se aprestaba a iniciar la fase de explotación de los yacimientos. Al año de la toma del poder por parte de Rodríguez Lara se firmaron los nuevos contratos petroleros.

De acuerdo al marco económico inicial expedido por el gobierno militar, de cada barril de petróleo exportado por la compañía a un precio de venta de 2.5 dólares, el Estado participaba en 1.29 dólares netos, lo cual significaba que el ingreso del Estado era el 51.6% del precio de venta. Si el ingreso del Estado se lo relacionaba con el ingreso total neto por barril (2.05 dólares), o sea el precio de venta (2.5 dólares) menos el costo de producción de cada barril (0.45 centavos), la participación del Estado era del 63%, y de la compañía del 37%. Además, recibía timbres, tasas de vigilancia, tasas portuarias y otras tasas de servicios que hacían que en total el Estado participe del 66% de su petróleo y la compañía del 34%.

Sin duda, el ingreso del Ecuador a la OPEP significó el mayor acierto político de la dictadura militar, tanto en política exterior como en política interna, cuyo artífice fue el ministro de Recursos Naturales con su equipo asesor, ayudado por el soporte profesional de la Cancillería. Los resultados económicos obtenidos para el país por este hecho fueron notables, sin embargo, desde principios de 1975, paulatinamente se fueron dejando de lado estos mecanismos a medida que los detractores de la posición nacionalista del gobierno, ganaban terreno y erosionaban el poder del general Rodríguez Lara.

De este primer periodo de casi cuatro años de la dictadura militar, se puede concluir que la retórica revolucionaria-nacionalista no fue la práctica corriente aplicada a los actos reales del gobierno, la proclama de revolucionario fue solo eso. El único sector importante de la economía del país donde se aplicó el nacionalismo como doctrina, durante los tres primeros años, fue el petrolero.

Todo el proceso de reparación de los errores cometidos en el pasado con las contrataciones petroleras, a veces fraudulentas o claramente perjudicia-

les al Estado, emprendido con coraje por el nuevo gobierno, fue manejado en forma acertada y de acuerdo a principios nacionalistas, que no eran otra cosa que la legítima defensa de los intereses del Estado. Se dejaron, además, lineamientos claros sobre la materia que debieron ser respetados en el futuro. Esta fue una de las pocas veces en que la estructura del Estado, servía para el bien común y no a intereses particulares.

La posición que para algunos sectores políticos y económicos era extremista, produjo una reacción violenta de la derecha oligárquica y de las compañías, buscando la desestabilización, primero del ministro, y luego del gobierno. En este contexto el general Rodríguez Lara, para llevar adelante su política petrolera nacionalista, contó con el gran apoyo del entorno y de las circunstancias del negocio petrolero internacional, que experimentó en esos años, los cambios estructurales más profundos de la industria petrolera en el mundo para establecer las nuevas relaciones de los países productores, con las compañías y los países consumidores.

Los gobernantes del Ecuador, ante este panorama, tuvieron el acierto de ingresar a la OPEP, lo cual permitió beneficiarse de la corriente internacional favorable al Estado, situación que combinada con políticas, legislación y regulaciones internas apropiadas, obtuvieron para el país una participación neta de nada menos que los dos tercios de la producción petrolera del consorcio Texaco-Gulf, cuando el inicio de la producción, y cerca del 80 por ciento al final de 1975, lo cual significó para el Estado, ingresos económicos impensables antes del acceso de los militares nacionalistas al poder.

Aquí radica el mérito histórico del gobierno de Rodríguez Lara, que además dejó implantadas ciertas políticas que no pudieron ser cambiadas fácilmente en el futuro, a pesar que durante el último año de ejercicio, la búsqueda de estabilidad política para garantizar su permanencia en el poder, llevó al presidente de facto a iniciar el abandono paulatino de estos principios.

En lo que respecta a la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana-CEPE, si bien su conformación en 1972, como brazo ejecutor de las políticas del Estado en materia petrolera, fue un gran avance, el nacionalismo, en cambio, llevó a los gobernantes militares, auspiciados por una tecnocracia estatal creciente en influencia y en número, a sobredimensionar las capacidades organizacionales, técnicas, financieras y económicas de la empresa estatal que recién nacía, lo cual les condujo a pensar que podían reemplazar al capital y a la tecnología extranjeros.

Es evidente que las condiciones técnicas, administrativas y organizacionales de CEPE y los recursos financieros que la dictadura le asignó en sus tres primeros años de actividad empresarial, de 1973 hasta 1975, no hacían posible que pueda cumplir, ni aún en mediano grado, las tareas y las metas que se le habían encomendado por ley, especialmente en el plano de la exploración y de la distribución de combustibles en el mercado interno. El desarrollo real de la empresa no era compatible con las expectativas demasiado optimistas del gobierno.

En 1972, cuando se establecieron los nuevos contratos petroleros, las estipulaciones contractuales relacionadas con el medio ambiente eran declaraciones generales de principio, sin que el gobierno ejerza ningún control ambiental sobre las operaciones petroleras. Consecuencia de ello, la colonización indiscriminada del Oriente, el atropello a las etnias autóctonas y la contaminación provocada por la operación petrolera. La quema de petróleo, la acumulación de residuos petroleros y lodos de perforación en piscinas que con las lluvias desbordaban inundando terrenos y contaminando arroyos y ríos, la disposición en cualquier lugar de aguas de formación producida con el petróleo, eran la regla. La entrada de CEPE a operar y producir petróleo en el Oriente reprodujo los males causados por la compañía o los agravó. Lo mismo sucedió con la operación de la refinería de Esmeraldas que dio inicio a una etapa de contaminación ambiental acelerada de la región, de las aguas de la costa y un crecimiento espontáneo desordenado de la ciudad. La preocupación ecológica del mundo se dio al iniciar la década de los ochenta.

La Ley de prevención y control de la contaminación ambiental fue expedida en 1976, y en 1981 se puso en vigencia la Ley Forestal, leyes que por no ser directamente relacionadas con la industria petrolera no fueron aplicadas a sus operaciones.

En 1982, en los contratos de prestación de servicios se hizo una mención general a los problemas del medio ambiente. Luego, desde 1985 cuando fueron suscritos, se dio inicio al tratamiento de los problemas ambientales por parte de las compañías que ante el reclamo de las poblaciones afectadas y la presión sobre el tema verde por organizaciones ecologistas de sus países de origen, establecieron departamentos para la relación con la comunidad y el manejo ambiental. Este trabajo realizado por las compañías, sin control del Estado, gastando en algunos casos ingentes cantidades de dólares muchas veces en forma inmedatista, trató de ser normado, sin éxito, en

1990 cuando se estableció un reglamento de operaciones que tomaba en cuenta al medio ambiente. Cuando en 1992, Petroecuador tomó a cargo la operación de Texaco las prácticas ambientales cuestionables de la compañía se mantuvieron. En 1989 y 1992, se expidieron reglamentos y regulaciones sobre el tratamiento de las aguas y el suelo, respectivamente.

Basta citar un ejemplo para ilustrar la forma de trato al medio ambiente. Por años, en las décadas de los setenta, ochenta y aún entrados los noventa, a fin de evitar durante el verano el polvo levantado por la circulación de vehículos y mejorar la capa de rodadura en las vías lastradas del Oriente, tanto el consorcio como la petrolera estatal más tarde, regaban petróleo pesado de desperdicio en los caminos como parte del trabajo de mantenimiento. Los colonos residentes en las márgenes estaban agradecidos por esta delicadeza.

Solamente en 1998, en la nueva Constitución del Estado se incluyó al medio ambiente como elemento prioritario del Estado. Luego, en 1999, se expidió la Ley Ambiental y recién en el año 2001 se puso en vigencia el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas. Se puede afirmar con certeza que desde el punto de vista jurídico, antes de 1998 la industria petrolera carecía de normativa ambiental. Actualmente existe normativa legal suficiente para el tema ambiental, el problema radica en su aplicación.

Debe anotarse que Petroecuador no cumple con las normas ambientales ni de seguridad industrial nacionales o internacionales en ninguna de sus actividades industriales pues, aparentemente, el Estado no controla al Estado, por esta razón su acción contaminadora es imparable. Un buen patrón de esta actitud irresponsable constituyó el derrame producido en las Islas Galápagos por el buque Jessica, caso que quedó en la impunidad. Si bien existe una gerencia de medio ambiente en Petroecuador, ésta no dispone de los medios económicos y técnicos suficientes y realiza su acción, muchas veces, de acuerdo a intereses políticos particulares o de grupo. Por el contrario, la mayoría de las compañías que operan bajo las diferentes modalidades contractuales en el Oriente, si cumplen las normas ambientales y existen casos notables de operaciones petroleras en la selva compatibles con el ecosistema.

No se ha fijado una política de Estado clara que delimite el campo sobre la conservación del medio ambiente para la industria y para los actores

afectados, por lo que la relación con las comunidades y con las etnias no las maneja ni las supervisa, sino que ha descargado cómodamente esta responsabilidad en las compañías que ejercen acciones sin coordinación, muchas veces de corto plazo y sin ningún marco de política general que las proyecte en el tiempo. Las entidades estatales encargadas de la elaboración de políticas, reglamentos y normas no están agrupadas, por lo cual su acción es desordenada, inconsistente y a veces contradictoria. Existe una influencia exterior en asuntos puntuales con la óptica de manejo de problemas ambientales y de relaciones con la comunidad sin tomar en cuenta las características propias y las singularidades del Ecuador, por lo cual este tipo de acción, sobre todo cuando individuos extranjeros tratan de llevar a cabo protestas por medio de medidas de hecho, está totalmente fuera de lugar.

Cuando en el año 2001, se dio la desaparición técnica de la Dirección Nacional de Hidrocarburos, con la idea de contratar con terceros los controles que deben ser realizados por el Estado, el problema empeoró.