

# Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

## 2. Las apuestas

Guillaume Fontaine, coordinador

# Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

## 2. Las apuestas



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

## Capítulo 3

### Apuestas de los derechos territoriales

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

## Capítulo 4

### Apuestas de la consulta previa

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

# Importancia del petróleo en el Ecuador

José Gordillo Montalvo

## Una introducción útil y conveniente

En algunos estudios se expresa que el petróleo se formó de un conjunto de micro organismos y detritus vegetal que se transformó y acumuló a lo largo de milenios en capas gaseosas o pastosas, y que en ciertas ocasiones ha aflorado en forma de gas, de líquido o pasta. Vestigios de tales afloraciones se han registrado en diversas comunidades del mundo, de allí que la denominación del petróleo y sus derivados tiene una variada fuente idiomática, como por ejemplo: *asfalto*, que es de origen griego; *oil*, de origen inglés y *aceite* que es español.

Si nos remitimos a bibliografía especializada, recordaremos que en la denominada *Edad de Hierro* se hace referencia a afloraciones de aceite cuyo empleo en lámparas y candiles permitió que se establezca el llamado *culto al fuego* por parte de varias sociedades, además de utilizarlo como arma en las guerras o lumbre de sus viviendas.

Posteriormente y ubicados ya en Centro y Sudamérica, es notorio el caso de los aztecas, de quienes se indica que mordían *betún* como que fuera chicle, además que a ese producto hidrocarburiífero le daban un uso ceremonial y curativo. Los incas lo utilizaban para fortalecer el cabo de las velas de sus barcazas.

Antiguos vestigios en Ecuador denotan que había afloraciones espontáneas que permitieron a sus habitantes emplearlo en farmacopea y en revestimiento de cabos de barcazas, así como calafateo de embarcaciones.

## Exploración y producción petrolera en la península

En el caso ecuatoriano, las primeras actividades exploratorias y de explotación petrolera en la época moderna se dieron en los territorios de la actual provincia del Guayas, en áreas asignadas a nombre de personas naturales, tales como un señor de apellido Mier y luego de compañías tales como *Carolina Oil Co.*, *Anglo Ecuatorian* y *Cautivo Petrolera Ecuatoriana*, todas ubicadas en la península de Santa Elena. Las modalidades contractuales en todos estos casos, fueron las de arrendamiento o concesión, con un pago de regalías que oscilaba entre 5 y 11%, pero una producción de 5 mil barriles que paulatinamente fue descendiendo hasta llegar a apenas 400 barriles y la determinación de que tal actividad no era rentable; motivo por el cual no declaraban utilidades y que debido a esa pequeña producción debían importar gasolinas para satisfacer el mercado local, que a esa época era pequeño aún.

## Exploración y producción petrolera en el Oriente

En el año 1964, bajo la administración de la Junta Militar de Gobierno, se otorgó al Consorcio Texaco-Gulf, en la región amazónica una concesión de cerca de un millón y medio de hectáreas para que efectúe prospección petrolera y explote los recursos que obtenga por el lapso de 40 años.

Por cierto, la mencionada concesión no fue la primera realizada en la Amazonía, pues antes de ésta ya se concedió amplias áreas para exploración por parte de las empresas Leonard Exploration y Royal Dutch Shell, las cuales expresaron que no habían encontrado petróleo lo que originó la frase *el Oriente es un mito*, equivocada sentencia pronunciada por el entonces presidente de la república, Galo Plaza Lasso.

El año 1967 marca un hito en la historia petrolera ecuatoriana con el descubrimiento de interesantes reservas por parte del consorcio formado por las empresas Texaco y Gulf. El pozo descubridor Lago Agrio 1, perforado hasta un poco más de diez mil pies de profundidad hizo brotar petróleo en un caudal que superó 2600 barriles diarios. Este interesante evento atrajo la mirada de otras empresas, varias de las cuales suscribieron con el gobierno acuerdos de concesión y el gobierno promulgó importantes leyes en materia hidrocarburífera.

## **Funcionamiento de la empresa estatal petrolera**

Conforme lo ha mencionado el doctor Aráuz, el año 1972 es un significativo punto de referencia para la nueva historia petrolera, a causa de la creación de la Corporación Estatal Petrolera-CEPE, por parte del gobierno nacionalista que a esa época nos regía.

Dicha empresa tomó a su cargo actividades referidas a las fases de exploración, explotación, transporte, refinación y comercialización, conforme a su ley constitutiva y a la Ley de Hidrocarburos. Negoció contratos de asociación para exploración; tomó control sobre el poliducto Durán – Quito, administrado por la Empresa de Ferrocarriles y hasta entonces, la única línea de transporte de combustibles. En esta época, Ecuador se incorporó a la Organización de Países Exportadores de Petróleo, en la cual el doctor Aráuz tuvo activa participación en calidad de asesor del contralmirante Jarrín Ampudia, a la sazón ministro de Energía y, algún momento, presidente ejecutivo de la OPEP.

Durante este período, CEPE tomó importantes decisiones tales como construir la Refinería Estatal de Esmeraldas, adquirir el 25% de las acciones del Consorcio Texaco-Gulf y luego comprar todas las acciones de Gulf, de modo que quedó como socio mayoritario del Consorcio (62,5%), aunque la operación continuó a cargo de la empresa Texaco hasta que en los años 1990 y 1991, Petroecuador tomó bajo su entera responsabilidad las operaciones a través de la filial temporal Petroamazonas, primero y luego de Petroproducción en su calidad de empresa filial permanente.

Los ingresos generados por el petróleo fueron cuantiosos, aunque a criterio de Aráuz no se puede establecer adónde fueron a parar, ni se puede determinar si hubo beneficio para la nación. Personalmente, estimo que sí lo hubo pues de otra manera no habríamos podido mejorar las redes viales, ni habríamos logrado realizar considerables inversiones en los sectores eléctrico y de telecomunicaciones. Hubo crecimiento de áreas urbanas, tales como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Manta, en las que las condiciones de vida mejoraron paulatinamente y se generó una clase media numerosa y robusta. Sin embargo, ese crecimiento no fue definitivo pues no se canalizó hacia actividades productivas, como pudo haber sido el fortalecimiento industrial, agrícola o minero, a pesar de las leyes de fomento industrial que favorecían la inversión mediante exoneración de impuestos, pero que no ge-



neró una robusta actividad productiva que a la vez sea competitiva en el plano internacional y fomento de modo estable la generación de fuentes de trabajo en el sector privado. Y, por el contrario, se acrecentó el consumo de bienes importados a bajo precio.

El empleo se incentivó al interior de las instituciones del gobierno central o de los organismos seccionales y autónomos, a la par que se incrementó de modo indebido el monto de la deuda externa en cada uno de los gobiernos por efecto del incontrolado gasto y la inflación que no se pudo o no se deseó controlar.

Esta época se caracterizó también por el aumento del precio de los combustibles en cerca de cincuenta veces; la variación del tipo de cambio de la moneda que de 25 sucres por dólar pasó a cerca de 10000 sucres hasta el proceso de dolarización con una cotización de 25000 sucres por dólar en el gobierno del presidente Mahuad.

En el plano de la contratación petrolera, el contrato que se había suscrito con el Consorcio Texaco – Gulf y que parecía inconveniente para el Ecuador, resulta óptimo si se lo compara con los resultados alcanzados por los últimos gobiernos en la aplicación de los contratos de participación y los de prestación de servicios y los nuevos contratos de asociación. Mientras el Consorcio pagaba 87% en concepto de impuesto a la renta, empresas que suscribieron posteriores contratos entregan apenas un 44% e inclusive en los últimos contratos el ingreso para el Fisco apenas llega a un 15%. Situación que se debe a que se han aceptado cuantiosos valores de gasto e inversión en las etapas de exploración e inicio de la explotación, lo cual ha sucedido por haber designado como representantes del Estado en los denominados comités de administración de los contratos a personas no preparadas o no comprometidas con los intereses nacionales. Se han designado a relacionadores públicos o actores políticos a quienes se ha deseado compensar un favor de campaña electoral. Ellos, sin tener la preparación necesaria, han debido conocer y otorgar la aprobación de cuantiosos gastos e inversiones realizadas por las compañías privadas, bajo el supuesto que tales egresos monetarios son de su peculio y sin ser capaces de comprender que en caso que dichas empresas declaren la comercialización de los yacimientos, todo ello se debería reponer a través del mecanismo de amortización de la inversión realizada y aprobada por el comité en la fase de exploración.

En las pocas ocasiones en que actuaron delegados con capacidad y conocimiento, además del criterio de honestidad, los costos y gastos fueron menores y en varios casos inclusive se logró recuperar para el Fisco altos valores, que otrora habían sido indebidamente aceptados como costos de producción. Vale citar la recuperación de costos en el caso de la empresa City Investing Co. en el campo de operación unificada con CEPE, aunque lamentablemente años después se revirtió esta decisión por un *favor* concedido por posteriores administradores, quienes al parecer laboraban más en beneficio de las empresas que en pro del Estado, para quien trabajaban y de quien recibían la remuneración que les otorgaba el privilegio de ejercer esa representación.

En otras ocasiones ha sucedido que en las altas esferas de la administración del sector energético han estado personas que, pese a ser concedores del sector petrolero, no han protegido los intereses nacionales sino el de las empresas, actuando en su favor, pese a que en su calidad de ministros o subsecretarios de Estado eran altos ejecutivos del directorio de la empresa estatal o miembros del Comité Especial de Licitación, CEL. Esto responde a la inquietud de Luis Aráuz, quien preguntaba porqué se habían entregado campos compartidos o porqué se habían efectuado cambios en las cláusulas contractuales, lo cual ha determinado que al Estado le corresponda una proporción cada vez menor y, sin embargo, las empresas han expresado que pierden o tienen pocas utilidades, razón por la que no pagan impuestos.

A criterio del doctor Aráuz, otra de las fallas fue la creación de Petroecuador en reemplazo de la antigua CEPE, apreciación que no comparto plenamente. Considero que el cambio fue positivo y la administración funcionaba adecuadamente mientras el control de los elementos administrativos y financieros estaba centralizado en la matriz del *holding*, apreciación que se basa en el tiempo que me cupo la posibilidad de ejercer la vicepresidencia ejecutiva del sistema Petroecuador.

Considero que los problemas vinieron cuando se tomó la decisión de descentralizar el manejo presupuestario y se otorgó a cada uno de los gerentes de filial la posibilidad de contratar personal.

Y, por cierto, el problema administrativo y financiero se ahondó cuando el gobierno del presidente Durán Ballén redujo – o eliminó, mejor dicho - la posibilidad de que Petroecuador pueda emplear el 10% de su pre-

supuesto en la ejecución de programas y proyectos con nuevas actividades de inversión.

Como consecuencia de esta cuestión, Petroecuador no funciona como una verdadera empresa, pues no puede reinvertir; no realiza actividades de mantenimiento de sus instalaciones petroleras, ni de refinación o transporte. Con frecuencia tiene carencia de repuestos y la posibilidad de adquirirlos en el exterior es tan difícil como lo habrá sido a sus inicios, ya que se eliminó la oficina de compras que se mantenía en la ciudad de Houston, Texas, la cual no solo que adquiriría con mayor presteza, sino que lo hacía de manera más económica justificando así su existencia. Imagino que la presión ejercida por algunos intermediarios comerciales habría determinado que en los años 1993 o 1994 se haya suprimido esta dependencia, con una administración del sector petrolero estatal y un gobierno igual o semejante al que decidió apartar al Ecuador de la OPEP.

### **Inquietudes como consecuencia del mal funcionamiento**

Sería bueno averiguar o al menos intuir por sugerencia y en beneficio de quién se tomaron las decisiones antes indicadas. Ello debe quedar escrito en las páginas de la historia. Y en esas páginas también se debería escribir lo que ha acontecido con las decisiones tomadas respecto a la definición de campos marginales y los intentos de *privatización* de la actividad petrolera en el Ecuador, bajo el pretexto de la ineficacia del sector público que contrasta con la eficiencia del sector privado.

Al respecto inquiero: ¿sólo por ser público algo o alguien es deficiente y por ser privado es eficiente? Considero que no. Si así fuera, consulto: ¿no estuvieron en manos privadas las actividades financieras y bancarias que tanto daño causaron en años recientes en el Ecuador?

Creo, además, que cierta clase de actividad puede ser catalogada como *estratégica* y en el caso ecuatoriano esa es la actividad petrolera, debido a la cuantía de recursos que genera para el Fisco y la posibilidad de que con ellos se puedan y deban efectuar inversiones sociales y productivas que den alivio a las necesidades de vida de la población.

Para el Ecuador, la producción y comercialización petrolera es estratégica como lo es la propiedad y la administración del canal interoceánico para

Panamá y lo es la exploración del espacio para Estados Unidos. Ni uno ni otro desearían privatizar su propiedad, aunque sí pueden concertar acuerdos y suscribir contratos para delegar parte de la producción o administración de estos servicios, como nosotros lo podríamos hacer y lo hemos hecho mediante la suscripción de contratos de exploración.

Lo diferente es que tal administración debe estar adecuadamente contratada; que sus beneficios deben ser justamente compartidos, y que los eventuales perjuicios sean oportunamente identificados para procurar evitarlos, o evaluados para que sean cuantificados y valorados con el propósito de compensarlos.

No podemos olvidar el daño ambiental que ya se ha causado y debemos procurar que en toda actividad petrolera del futuro se proteja a todos los seres vivos: de la especie humana y todo cuanto pertenece a la fauna y la flora. Pensemos que la Amazonía en su conjunto es un pulmón del mundo que debemos cuidar. El respeto a los habitantes y dueños ancestrales de la Amazonía es relevante.