

6. La política petrolera del Gobierno de Guillermo Rodríguez Lara y sus repercusiones

José Vicente Zevallos¹

ANTECEDENTES

El golpe militar de 1972

El golpe militar del 15 de febrero de 1972 estuvo estrechamente ligado a la proximidad del auge económico que iba a generar la exportación de petróleo. El denominado “oro negro” iba a comenzar a fluir a través del oleoducto transamazónico a mediados de ese año y el Estado se aprestaba a recibir y administrar los recursos económicos provenientes de las exportaciones petroleras.

El motivo inmediato del golpe militar fue impedir las elecciones presidenciales que estaban programadas para junio de 1972; si estas hubieran tenido lugar, Assad Bucaram, líder del partido político con mayor apoyo popular al momento (Concentración de Fuerzas Populares, CFP), seguramente hubiera sido el ganador. Bucaram, sin embargo, era una figura con escasa aceptación entre las élites políticas y los grupos empresariales debido a sus planteamientos reformistas y a sus denuncias contrarias al “poder oligárquico”. Las organizaciones representantes de estos intereses expresaron repetidamente, antes del golpe, que un Gobierno de Bucaram produciría caos e inseguridad en un momento que requería estabilidad política. Los únicos que parecían capaces de garantizar esta estabilidad eran los militares, dado que ningún partido político contaba con suficiente apoyo popular como para competir con el CFP, liderado por Bucaram.

En estas circunstancias, los militares asumieron el poder sin enfrentar mayor oposición y con el apoyo de organizaciones y líderes que temían un

1. Las tres primeras secciones de este capítulo se basan en el libro *El Estado ecuatoriano y las transnacionales petroleras: ocho años de alianza y conflicto*, publicado por el autor en 1981 (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador —PUCE—). La versión final del capítulo incorpora valiosos comentarios realizados por Augusto de la Torre.

Gobierno de Bucaram o que veían con buenos ojos el advenimiento de un gobierno militar reformista.

Por otra parte, el momento político encontró a las Fuerzas Armadas bien preparadas para asumir el poder. Desde principios de la década de los sesenta, las Fuerzas Armadas se habían fortalecido como organización con funciones políticas como resultado de su participación en los gobiernos de turno de modo directo (una Junta Militar gobernó entre 1963 y 1966) o velado. Durante esa década, también se habían producido cambios ideológicos importantes entre los militares. Las tendencias políticas, al interior de las Fuerzas Armadas, comenzaron a perder su tinte pronorteamericano y anticomunista. Aún más, algunos sectores militares, conformados principalmente por elementos jóvenes, se radicalizaron como consecuencia de su desilusión con el denominado “desarrollismo” económico y de la influencia de los institutos militares de educación. Desde mediados de los años sesenta, estos institutos, especialmente las Academias de Guerra, comenzaron a dar énfasis al estudio de los problemas de la seguridad y el desarrollo socioeconómico del Ecuador, lo que permitió que se filtren entre los militares ecuatorianos las ideas de transformación social vigentes al momento en Latinoamérica: eran los tiempos de la “Revolución Ambigua” de Velasco en el Perú y del proyecto socialista de Allende en Chile. Las reformas implementadas por el Gobierno peruano, en particular, fueron seguidas muy de cerca por los militares ecuatorianos. En fin, las ideas de los militares estaban influidas por un momento histórico en que, en los países en vías de desarrollo, priorizaban la defensa de los recursos naturales y promovían reformas redistributivas. En materia económica, los militares se empaparon de las ideas de la CEPAL, que llevaron al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el cual tuvo un fuerte tinte nacionalista, incluyendo un intervencionismo fuerte del Estado en la economía.

Los cambios políticos e ideológicos ocurridos entre los militares se reflejaron en el primer discurso del general Guillermo Rodríguez Lara, quien lideró el régimen militar que tomó el poder, en 1972. Rodríguez anunció que el gobierno sería “revolucionario y nacionalista” y promovería un desarrollo económico autónomo que dé fin a la dependencia del Ecuador respecto de las grandes potencias económicas mundiales. La apariencia radical del régimen fue tal que el destituido presidente, Velasco Ibarra, comentó que había sido derrocado por un “manejo de coroneles que habían leído libros de Mao Zedong y querían hacer lo que se estaba haciendo en el Perú”.

Fue evidente que el “nacionalismo” del gobierno militar iba a encontrar su expresión en el sector petrolero. Entre los militares ecuatorianos se había desarrollado una ideología proteccionista de los recursos naturales. Las Fuer-

zas Armadas, sin embargo, no eran homogéneamente nacionalistas. En la Marina, esta tendencia era más acentuada, como resultado de los conflictos que por varios años sostuvieron con las empresas norteamericanas pesqueras que violaban las 200 millas marítimas ecuatorianas.² Ante estas circunstancias, no es coincidencia que el Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos haya asignado a un marino, el capitán Gustavo Jarrín Ampudia.

La situación del sector petrolero

Cuando los militares tomaron el poder en 1972, virtualmente todo el territorio ecuatoriano con potencial para la explotación petrolera (6,5 millones de hectáreas) estaba adjudicado a unas veinte empresas extranjeras.³ Había desorden y especulación en el sector petrolero: las compañías que recibían territorios para desarrollar actividades de exploración y explotación petrolera, frecuentemente, los transferían a otras y se beneficiaban de la transacción; existían contratos con compañías que existían solo de nombre o con personas que figuraban en múltiples compañías; y las cesiones de derechos entre compañías alejaban al Estado de los primeros contratos, con lo cual se tornaba difícil conocer qué compañías operaban realmente en el país.

Las mayores inversiones en la región amazónica habían sido realizadas por el Consorcio Texaco-Gulf. Texaco descubrió importantes reservas de petróleo en la zona de Lago Agrio (hoy Nueva Loja) en 1967. En 1968 se asoció con la compañía Gulf y comenzó a operar el Consorcio Texaco-Gulf que encontró petróleo en 70 de los 74 pozos que perforó.⁴ En 1969, el Consorcio recibió la autorización del gobierno para construir el Oleoducto Transecuatoriano (hoy conocido como Sistema de Oleoducto Transecuatoriano o SOTE) con una extensión de 497,7 km desde Lago Agrio a Esmeraldas. El SOTE comenzó a operar en junio de 1972, pocos meses después de que los militares asumieran el poder.

-
2. Augusto Varas y Fernando Bustamante, *Fuerzas Armadas y política en Ecuador* (Quito: Ediciones Latinoamérica, 1978), 67.
 3. North American Congress on Latin America (NACLA), "Ecuador: Oil up for Grabs", *Latin America and Empire Report* X, n.º 8 (1975): 32-4; Gustavo Jarrín Ampudia, "Situación de la política petrolera ecuatoriana", *Nueva* 31 (1976): 75-8.
 4. Central Intelligence Agency, Estados Unidos (CIA), "Ecuador: Economic Impact of Oil Development" (Intelligence Memorandum), 1972, 3.

FASE NACIONALISTA DE LA POLÍTICA PETROLERA: FEBRERO 1972-JUNIO 1974

Los planes del gobierno militar

Las intenciones del Gobierno de Rodríguez Lara en el sector petrolero fueron muy claras. El documento *Filosofía y plan de acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador* (1972) incluyó tres objetivos clave: 1. reformar de la legislación petrolera; 2. incrementar el control del Estado sobre las diferentes fases de la industria petrolera con el fin de “garantizar la soberanía nacional”; y 3. propiciar el ingreso del Ecuador a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

En los planes del gobierno influyó la experiencia de otros países productores de petróleo. A principios de la década de los setenta, ya habían pasado los tiempos en que las compañías privadas obtenían concesiones sobre grandes extensiones y por períodos de tiempos que podían llegar hasta los cien años, todo a cambio de débiles participaciones fiscales. Las nacionalizaciones totales o parciales de los haberes de las transnacionales petroleras se habían vuelto algo común. Como consecuencia, las empresas petroleras estatales se encontraban participando de modo igualitario, e incluso mayoritario, en las actividades técnicas, productivas y administrativas de los consorcios que conformaban con compañías extranjeras. En lo sustancial, el gobierno militar cumplió sus ofrecimientos en el sector petrolero, como se verá a continuación.

Reforma legal

Cuando los militares asumieron el poder se encontraba vigente la Ley de Hidrocarburos, una ley dictada en 1971 por el Gobierno de José María Velasco Ibarra. Esta ley contiene disposiciones que posibilitan un mayor control estatal sobre las actividades de las compañías extranjeras. Sin embargo, por no tener efecto retroactivo, no produjo cambios significativos ni afectó a las compañías concesionarias, entre las cuales se habían distribuido la mayoría de las zonas con potencial petrolero. La ley tocaba a los contratos de concesión solo en una disposición transitoria que decía: “El gobierno procurará que los contratos de concesión sean transformados en contratos de asociación”. De este modo, los concesionarios quedaron al margen de toda ley: la ley anterior (de 1937) fue derogada y la nueva (de 1971) solo aplicaba a futuros contratistas. Como anotó

Rodrigo Cabezas: “los concesionarios tenían como coraza las generosas estipulaciones de los contratos sin las incomodidades de un marco legal”.⁵

La reforma ejecutada por el Gobierno de Rodríguez Lara consistió en dar efecto retroactivo a la Ley de Hidrocarburos de 1971. Con esta finalidad, el gobierno dictó un decreto especial (el Decreto 430 de junio de 1972) que tuvo importantes efectos.

Primero, todas las regulaciones existentes en materia petrolera y las obligaciones adquiridas por las compañías extranjeras fueron revisadas. Segundo, se inició un proceso de devolución de las áreas que las compañías tenían en exceso de los límites permitidos por la Ley de Hidrocarburos (160 000 hectáreas para el período de exploración y 80 000 hectáreas para el período de explotación), lo que redujo el área concesionada a empresas extranjeras de 6,5 millones de hectáreas en 1972 a 1,4 millones en 1975. Tercero, los períodos de exploración y explotación se redujeron a 5 y 20 años, respectivamente.

Otros efectos importantes del Decreto 430 fueron los siguientes: aumento de los impuestos, regalías y rentas superficiales que debían pagar las compañías extranjeras; elevación de los montos de inversiones mínimas que debían realizar las compañías; vigencia plena de las regulaciones para la conservación de los hidrocarburos y de los denominados “precios de referencia” del petróleo.⁶

Reacción de las compañías petroleras

Las compañías que operaban en el sector petrolero, a mediados de 1972, reaccionaron de diferente manera ante la decisión gubernamental de poner en vigencia la Ley de Hidrocarburos. Aquellas con las mayores inversiones y que iban a iniciar la producción en breve, Texaco Inc. y Gulf Oil Co., se opusieron a las nuevas regulaciones del gobierno, pero básicamente tuvieron que adaptarse a ellas.⁷ En efecto, al poco tiempo de expedido el Decreto 430, llegaron al país los representantes del Consorcio Texaco-Gulf para iniciar las negociaciones sobre los contenidos de un nuevo contrato.

5. Rodrigo Cabezas, *El petróleo es nuestro* (Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana —CCE—, 1972), 47.

6. Los precios de referencia servían de base para determinar los impuestos y otros gravámenes que debían pagar las compañías petroleras a los países productores. Hasta 1973 se fijaban por convenio entre las compañías y los países productores. Como consecuencia de decisiones tomadas por la OPEP ese año, estos precios comenzaron a ser fijados unilateralmente por parte de los países miembros de esta organización.

7. NACLA, “Ecuador: Oil up for Grabs”, 35.