

**Director**  
Francisco Muñoz Jaramillo

**Consejo Editorial**  
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,  
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,  
Ramiro González, Virgilio Hernández,  
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,  
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,  
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,  
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,  
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

**Coordinación Editorial de este número**  
Wilma Suquillo  
David Echeverría

**Edición**  
Raúl Borja

**Diseño, portada y gestión de imágenes**  
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

**Impresión**  
Gráficas Iberia

**Auspicio**



FES - ILDIS  
Avenida República 500,  
Edificio Pucará  
Teléfono (593) 2 2 562 103  
Quito - Ecuador  
[www.fes-ecuador.org](http://www.fes-ecuador.org)



CAFOLIS  
Sevilla N24-349  
y Guipuzcoa  
Teléfono: (593) 2 2 322 6653  
Quito - Ecuador  
[www.cafolis.org](http://www.cafolis.org)

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor  
ISSN: 13902571  
Marzo/Abril de 2011

# laTendencia

—revista de análisis político—

Raúl Borja  
Jorge León Trujillo  
Juan Cuvigustavo Larrea  
Norman Wray  
Paco Moncayo Gallegos  
Agustín Grijalva  
Carlos Castro Riera  
Luis Verdesoto  
Gloria Ardaya  
Diego Mancheno  
Fernando Rosero  
Humberto Cholango  
Pedro Quimbiamba  
Alberto Acosta  
Henry Llanes  
Gaitán Villavicencio  
Fernando Buendía  
Antonio Navarro:  
Francisco Muñoz  
Claudia Detsch  
Iván Carvajal  
Rosemarie Terán Najas  
Napoleón Saltos

11

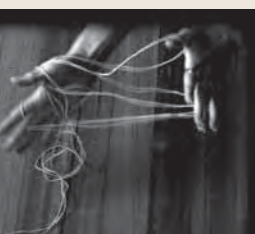
feb/mar 2011

# Coyuntura



5

**Editorial**  
Balance político.  
Consulta popular  
Francisco Muñoz Jaramillo



12

Balance político.  
Nudos críticos  
y temas polémicos  
Sistematización  
de Raúl Borja

26

El referendun: una  
estrategia para  
acumular más poder  
Jorge León Trujillo

33

¿Quién lucra de la  
revolución ciudadana?  
Juan Cuví



38 Del 30-S a la inflexión  
del gobierno de Correa

Gustavo Larrea

43 La propuesta de  
consulta pone en riesgo  
el estado constitucional  
de derechos y justicia

Norman Wray

48 Balance crítico del plan  
de gobierno de Rafael  
Correa

Paco Moncayo Gallegos

55 La consulta: una  
violación infraganti  
de la Constitución

Agustín Grijalva



59 Consulta,  
reforma penal  
y desmantelamiento  
del estado  
constitucional

Carlos Castro Riera



65 Escenarios políticos  
ecuatorianos luego  
del 30-S

Luis Verdesoto  
y Gloria Ardaya

# Política pública

77 La economía política y  
la política económica  
del gobierno:  
¿ilusión o realidad?

Diego Mancheno

82 Tierra y conflicto  
social en tiempos de  
Rafael Correa

Fernando Rosero



89 El agua en Ecuador:  
dos visiones  
contradictorias

Humberto Cholango

93 La Ley de Aguas:  
proyecto polémico que  
se quedó en el limbo

Pedro Quimbiamba

95 La reforma a la ley  
de hidrocarburos y la  
renegociación de los  
contratos petroleros

Alberto Acosta

104 La reforma petrolera  
del gobierno de  
Rafael Correa

Henry Llanes

109 Las invasiones de  
tierras en Guayaquil:  
historia y coyuntura  
política

Gaitán Villavicencio

117 Los gobiernos  
autónomos  
descentralizados

Fernando Buendía



# Internacional

123 Antonio Navarro:  
La necesidad  
de crear una  
internacional  
latinoamericana

Francisco Muñoz

127 La Conferencia de  
Cancún: una mirada  
con optimismo  
relativo

Claudia Detsch



133 Echeverría: la  
continuidad  
del discurso crítico

Iván Carvajal

137 El ethos barroco  
como forma de  
"vivir lo invivable"

Rosemarie Terán Najas

143 El tiempo y la  
revolución

Napoleón Saltos

# Debate



*política*  
*pública*



# La reforma a la ley de hidrocarburos y la renegociación de los contratos petroleros

Alberto Acosta

—¿Podrías decirme, qué camino he de tomar para salir de aquí?— preguntó Alicia.

—Depende mucho del sitio a dónde quieras ir— contestó el gato.

—Me da casi igual dónde— dijo Alicia.

—Entonces no importa qué camino sigas— dijo el gato”

Lewis Carroll, en *Alicia en el País de las Maravillas*

El Ecuador, luego de “*la larga noche neoliberal*”<sup>1</sup> requería cambios profundos y urgentes en el marco jurídico hidrocarburífero. La situación jurídica era insostenible y la urgencia de cambiarla, indiscutible. Esta conclusión se nutre del análisis de la realidad petrolera ecuatoriana y de sus perspectivas, sobre todo después de dos décadas de depredación de la institucionalidad estatal y de entreguismo a los intereses transnacionales.

La Constitución de Montecristi aprobada en referéndum el 28 de septiembre de 2008 demandó cambios sustanciales al marco jurídico hidrocarburífero, cambios que no se contemplaron adecuadamente en las reformas que analizamos a continuación.

**Alberto Acosta**— Profesor e investigador de la FLACSO. Ex-ministro de Energía y Minas. Ex-presidente de la Asamblea Constituyente.

## Una ley con visión coyuntural

La Constitución de Montecristi redefinió el papel del Estado en la explotación de los recursos naturales no-renovables. Sobre todo en los artículos 313 a 318 se abordan los sectores estratégicos, servicios y empresas públicas. Se sentaron las bases para cerrar el pasado neoliberal y la sumisión a los intereses transnacionales. La meta del nuevo marco constitucional reclama un fortalecimiento del Estado y sus empresas, estableciendo aquellas excepciones que sean necesarias para contar con el apoyo complementario de inversiones privadas extranjeras o nacionales. La Constitución establece un rico régimen interpretativo que fuerza, además, a un cambio radical del modelo desarrollista y extractivista imperante. Entre los varios puntos clave del texto constitucional se estableció la necesidad de hacer realidad la soberanía energética. Este elemento fundamental debe cristalizarse en el aprovechamiento de los recursos energéticos disponibles, sobre todo los renovables, algo que no se trató en las recientes reformas a la Ley de Hidrocarburos. Aún cuando se diga que ésta era una reforma exclusivamente a la Ley de Hidrocarburos, llama la atención que se siga manteniendo esa visión del sector energético donde por un lado está el petróleo y por otro la electricidad y las otras fuentes de energía.<sup>2</sup>

Otro punto medular en la Constitución de Montecristi tiene que ver con la integración. En su artículo 423 la Carta Política manda que la integración, en especial con los países de la región, sea un objetivo estratégico del Estado. Y como tal se debe impulsar una aproximación equitativa, solidaria y complementaria. Este mandato constitucional, que incorpora también la cuestión energética, debió reflejarse en el nuevo marco jurídico hidrocarburiífero. Por ejemplo, se pudo establecer un eje referencial claro que permita cristalizar un tipo especial de relaciones con las empresas petroleras estatales de la región. Más allá de la lectura de quienes

1 En 1993 se publicó el libro *La larga noche neoliberal – Políticas económicas de los 80*, de varios autores, editorial Icaria, Barcelona, España.

2 Esta visión dio lugar a la división del Ministerio de Energía en el año 2007. A partir de un enfoque reduccionista se intentó descomponer una compleja realidad como la energética en sus partes constitutivas, por un lado la electricidad y por otro el petróleo. Se perdió de vista una visión sistémica, lo que no ha podido ser subsanado por el Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos, tal como se comprobó durante el estiaje de fines de 2009 y principios de 2010.

pretenden ver solo problemas en los acercamientos con los países vecinos, esta tarea implica la construcción de un modelo sólido de alianzas estratégicas con las empresas estatales de dichos países.

Para poder construir el Buen Vivir, la Constitución determina la creación de una legislación acorde con el mandato de una vida en armonía con la Naturaleza, es decir con la Pacha Mama. Así, en Montecristi se enfatizó en la puesta en práctica de los Derechos de la Naturaleza y el reconocimiento efectivo de los Derechos Humanos, incluyendo los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En este sentido, se requieren procesos reales de consulta al momento de decidir sobre nuevas áreas de explotación de los recursos naturales no-renovables. Complementariamente, en el marco constitucional se garantiza (Art.57) los derechos colectivos de manera irrestricta a los pueblos no contactados. Esta definición constitucional no se

**El proyecto de Ley de Hidrocarburos presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional no fue adecuadamente analizado. Se introdujeron ajustes puntuales para adecuar la ley a las demandas de renegociación contractual propuesta con una visión en extremo coyuntural.**

circunscribe exclusivamente a las zonas intangibles o a las áreas protegidas. Por ejemplo, si se detectó presencia de pueblos no contactados en la zona de Armadillo fuera del Parque Yasuní, se deben suspender todas las actividades petroleras. En el artículo 407, si bien se prohíbe la explotación de recursos naturales no renovables en áreas protegidas, se abre la puerta para la excepcionalidad a través de una solicitud que tiene que formularla el primer mandatario a la Asamblea Nacional, la que, incluso, podría abrir la puerta a una consulta popular. Estos aspectos no fueron abordados en la nueva ley.

En síntesis, en el proyecto presentado por el ejecutivo a la Asamblea Nacional<sup>3</sup>, que entró en vigencia por el ministerio de la ley, no fue adecuadamente analizado e incorporado este amplio y complejo mandato constitucional. Se introdujeron ajustes puntuales para adecuar la ley a las demandas de renegociación contractual propuesta con una visión en extremo coyuntural.

3 El proyecto de ley pecó de inconstitucionalidad al abordar varias materias de modo simultáneo: la hidrocarburiífera y la tributaria, al menos. El artículo 136 de la Constitución dice al respecto: "...si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará". Esta debió ser otra razón de peso para devolver la propuesta de reforma al ejecutivo.

## La reforma hidrocarburiífera es atropellada y superficial

Antes de analizar los cambios contractuales propuestos y los resultados obtenidos en la negociación de los contratos petroleros, abordaremos algunos aspectos importantes de las reformas aprobadas.

Para la empezar, la excepción constitucional se convirtió en regla general. Es decir se abrió la puerta para contratar normalmente con empresas privadas las tareas de exploración y explotación de petróleo. Esto no difiere de la norma vigente anteriormente. Desde esta perspectiva no se dio buena cuenta de la cambiante realidad petrolera ecuatoriana.

Las reservas petroleras de Ecuador han alcanzado la cúpula de la Campana de Hubbert<sup>4</sup>, es decir hemos explotado la mitad o quizás más de las reservas existentes en el país. Cada vez serán menos las reservas disponibles. Las reservas probadas remanentes en la actualidad deben llegar a algo más de 4 mil quinientos millones de barriles.<sup>5</sup> Con la tasa de explotación actual, de 470 mil barriles diarios, tenemos un horizonte petrolero que no llegaría a los 30 años. Si consideramos que la Iniciativa Yasuní-ITT implica dejar unos 900 millones de barriles de crudo en el subsuelo, el horizonte de extracción de crudo es mucho menor.<sup>6</sup>

Un dato que hay que considerar es que en unos 15 años, Ecuador podría dejar de ser un país exportador de hidrocarburos. Por un lado las reservas son finitas. Y por otro, el crecimiento de la demanda de los derivados de petróleo aumenta de manera sostenida. Dicho esto, la construcción oportuna de una economía post-petrolera, incluso post-extractivista es una imperiosa necesidad.

No olvidemos que una de las mayores aberraciones del país no ha sido superada: Ecuador extrae petróleo, exporta petróleo, e importa derivados

4 King Hubbert fue funcionario de la Shell, catedrático en el Instituto de Tecnología de Massachusetts y en la Universidad de California. Él concibió un modelo mediante el que se anticipa la evolución decreciente de la explotación de un yacimiento petrolero que crece rápidamente al inicio, para volverse cada vez más problemático y caro luego de que se ha alcanzado su cima o cenit.

5 Hay estimaciones que hablan de 3.700 millones de barriles. Las cifras del volumen de reservas hidrocarburiíferas han sido motivo de diversas manipulaciones. En determinadas épocas se redujeron las reservas, sin estudios de por medio, simplemente para facilitar la entrega de mayores prebendas a los inversionistas extranjeros o para ampliar la frontera petrolera. En otras, las cifras fueron infladas para incrementar la tasa de extracción de crudo y sostener el servicio de la deuda externa.

6 El actual horizonte de reservas en manos de las empresas extranjeras es mucho menor. Antes de la renegociación de los contratos se estimaba que estas empresas estaban a punto de agotar sus reservas, que no llegarían a cuatro años.

del petróleo<sup>7</sup>, pues no tiene la suficiente capacidad de refinación. A estos costosos derivados, como el diesel, se los quema para generar electricidad en plantas térmicas contaminantes. Adicionalmente, hay que reconocer lo que significa vender dichos derivados con enormes subsidios<sup>8</sup>, que benefician a los grupos más acomodados de la población y que se fugan por las fronteras.<sup>9</sup>

Estos problemas de refinación aún no han sido resueltos en los cuatro primeros años de gobierno del Presidente Rafael Correa. En la refinería estatal de Esmeraldas no se ha logrado superar los problemas que venía arrastrándose desde hace varios años. La refinería del Pacífico no ha avanzado al ritmo esperado.

Esto se complica aún más pues no aprovechamos las energías alternativas y renovables disponibles, como lo son la hidráulica, la solar, la eólica, la geotermia. En este último caso, recuérdese que nosotros literalmente dormimos sobre volcanes activos. Esa es una gran tarea pendiente: transformar la matriz energética reduciendo la dependencia al petróleo y a sus derivados. Nada de esto se aborda en las reformas introducidas.<sup>10</sup>

Adicionalmente, ya no se requiere un marco jurídico como el de épocas anteriores cuando se forzaba la exploración y explotación de crudo de manera irresponsable. No se debieron simplemente elaborar nuevas reglas para asegurar la confianza y la estabilidad a las empresas privadas, teniendo en la mira crecientes tasas de extracción de crudo. Siendo importante, no era suficiente maximizar la participación del Estado en la renta petrolera. Tampoco bastaba con incorporar a los puntos anteriores alicientes para incrementar las reservas disponibles.<sup>11</sup> Necesitamos una estrategia diferente. Si antes

7 En el Presupuesto General del Estado se estiman estas importaciones en al menos 3700 millones de dólares.

8 Para el 2010 se estimaron estos subsidios en 3000 millones de dólares. Este es un tema que se debe discutir con gran responsabilidad. No se trata de quitar los subsidios de raíz. Hay que hacerlo con creatividad y de manera selectiva. Los subsidios deben mantenerse para los grupos empobrecidos y marginados, no para los acomodados. Los subsidios pueden mantenerse temporalmente para ayudar en el proceso de transición hacia una economía post petrolera.

9 El monto del contrabando se estima en 800 millones de dólares anuales.

10 Desde fines de 2009 hasta inicios de 2010, el país sufrió nuevos y costosos racionamientos de electricidad como producto de los problemas heredados de la época neoliberal y también por la inoperancia en el manejo del sector energético. El gobierno disponía desde junio de 2007 de un diagnóstico de la situación y de una detallada propuesta de acción: la Agenda Energética 2007-2011, del Ministerio de Energía y Minas.

11 No faltan personas que afirman que el petróleo es indispensable para lograr la autosuficiencia energética y el equilibrio de la caja fiscal. Otras encuentran en la minería metálica a gran escala a cielo abierto la única alternativa al petróleo, cuyo fin se acerca inexorablemente. La solución deberá incorporar varias acciones, pero sobre todo una profunda reforma tributaria. La presión fiscal del

no se aprovechó el crudo explotado de manera responsable, hoy resulta imperdonable seguir con la misma lógica dilapidadora de las reservas petroleras y de los ingresos que generan las exportaciones de hidrocarburos, lógica también depredadora de la Naturaleza y de las mismas comunidades en donde se desarrollan estas actividades.

La nueva Ley de Hidrocarburos abre la puerta legal para la entrega de campos petroleros en explotación e incluso de la infraestructura petrolera a empresas estatales. Al crear los contratos para la exploración y/o explotación de petróleo se configura una situación en extremo compleja y contradictoria con los intereses nacionales. Esto podría incurrir incluso en “una traición a la patria” y “una idiotez económica”, para usar los términos del economista Rafael Correa antes de ser Presidente de la República, cuando durante el gobierno de Lucio Gutiérrez se pretendió entregar los campos maduros –Shushufindi, Lago Agrio, Sacha, Auca– a empresas transnacionales extranjeras. En el 2008, el gobierno del Presidente Correa, sin contar con un marco jurídico adecuado, es decir antes de que entren en vigencia las reformas de julio del 2010, entregó el campo Sacha a la empresa estatal venezolana.<sup>12</sup>

Reconociendo como necesaria la integración energética regional y el trabajo mancomunado entre las empresas estatales para enfrentar el poder de las transnacionales y de sus representantes criollos, no parece lo más adecuado que se haya introducido legalmente un esquema que posibilite *contrataciones a dedo*: en las reformas aprobadas se abre la posibilidad para que los campos en explotación, así como los de obras, bienes y servicios, sean “*adjudicados directamente*” a empresas estatales o mixtas. La integración requiere de bases sólidas, sin que se llegue a menoscabar una genuina soberanía nacional. Evitar situaciones perjudiciales para el país se conseguirá con reglas claras, que no minimicen al ente estatal. Esto implica, por ejemplo, desarrollar adecuados esquemas de licitación pública para este tipo de empresas estatales.

.....  
Ecuador bordea el 13%, un nivel bajísimo en comparación con otros países: Chile 18%, Bolivia 24%, EEUU 26%, Alemania 36%, Suecia 47%.

12 La empresa mixta Río Napo fue conformada el 15 de julio de 2008 entre PDVSA y Petroecuador para explotar el campo Sacha. Los resultados obtenidos hasta ahora son insatisfactorios.

La reforma a la Ley de Hidrocarburos debió prever otros cambios que son indispensables. Por ejemplo, en el ámbito de la refinación de crudo. Es obvio que hay que apurar las tareas de rehabilitación y repotenciación de la refinería estatal de Esmeraldas. Además, cabría crear las condiciones legales adecuadas para que la construcción de la Refinería del Pacífico<sup>13</sup> atienda las demandas nacionales en este proceso de transición energética, sin poner en riesgo la Naturaleza, el Patrimonio Cultural, ni la vida de las comunidades locales<sup>14</sup>, y sin que su construcción sea una violación de la soberanía nacional.

De lo anterior se deriva un imperativo. Para finiquitar los actuales contratos o suscribir nuevos se debió considerar lo que implicaba la reparación de las áreas intervenidas. No se debe permitir que los operadores sean eximidos de asumir los costos

La nueva Ley de Hidrocarburos abre la puerta legal para la entrega de campos petroleros en explotación e incluso de la infraestructura petrolera a empresas estatales. Al crear los contratos para la exploración y/o explotación de petróleo se configura una situación compleja y contradictoria con los intereses nacionales.

de esta reparación, que tienen que asumirlos como manda la Constitución. La nueva Ley de Hidrocarburos debió priorizar, por tanto, los procesos de abandono, reparación integral y sanción a los responsables de los perjuicios al Estado. Estos elementos no aparecen en las reformas a la Ley de Hidrocarburos.

Lo anterior implicaba la creación de sistemas de monitoreo, vigilancia y control ambiental, así como de condiciones para el abandono responsable de las áreas intervenidas. Igualmente se debió fortalecer como imprescindibles los procedimientos de consulta e interlocución con las comunidades y con

13 La Asamblea Nacional debería hacer un seguimiento a estos proyectos de trascendencia indiscutible, como lo es también el proyecto hidroeléctrico Coca-Codo-Sinclair, tarea en la que también deberían involucrarse sendas veedurías ciudadanas.

14 La construcción de esta refinería no significa necesariamente la explotación del ITT, como maliciosamente se asevera. La disponibilidad de reservas del ITT no aseguraría el crudo suficiente para la operación de una refinería por unos 40 años, al menos. La tasa de extracción prevista llega a unos 110 mil barriles al día por unos 13 años, y luego empezaría su declinación natural. Esta refinería, desde el inicio, se la programó para procesar crudo venezolano y no solo ecuatoriano. Esta situación es bastante común en el negocio hidrocarburífero: con seguridad la mayor cantidad de refinerías existentes en el mundo están en países que no disponen de reservas importantes de petróleo o carecen totalmente de ellas.

los trabajadores petroleros, bajo el principio del respeto irrestricto de sus derechos.

También faltó analizar cómo se procesarán las restricciones totales o parciales, permanentes o temporales al intervenir en zonas vulnerables ambiental, social o culturalmente, con una visión de largo plazo. En este contexto hay que ubicar a la Iniciativa Yasuní-ITT, propuesta que, si existe la suficiente coherencia en el gobierno, abriría la puerta para la construcción de una economía post-petrolera y post-extractivista.<sup>15</sup> Se debió, entonces, analizar cómo desde esta reforma a la Ley de Hidrocarburos se podía fortalecer la Iniciativa Yasuní-ITT. Nada de esto sucedió en las reformas aprobadas de manera atropellada y sin suficiente debate.

Las actividades petroleras y mineras provocan por lo general elevados costos ambientales, mismos que, por lo demás, no entran casi nunca en los cálculos de rentabilidad que hacen las empresas e incluso el Estado. Costos que –de alguna manera– se los traslada luego a la sociedad. Por lo tanto, hay que abandonar la premisa de que si no se explotan los recursos naturales no renovables, los sacrificios los pagará la gente empobrecida, que es sobre la que en realidad impacta el grueso de los pasivos socio-ambientales.

De las reformas aprobadas tampoco se derivan cambios que tiendan a fortalecer el papel de las empresas estatales en el subsector petrolero. En este campo, casi todos los esfuerzos del gobierno, incluso apoyado por la Armada Nacional, resultaron poco provechosos. Esta debió ser la tarea prioritaria, incluso antes de avanzar en la renegociación de los contratos.

A la postre, sin ninguna intervención de la Asamblea Nacional, el gobierno se limitó a introducir, con algunas variaciones, una vieja modalidad contractual. En suma, no se marcaron las rutas de un cambio de política de fondo, ni se estableció el necesario marco jurídico renovador de la política hidrocarburífera.

15 Las amenazas al ITT no solo se mantienen, sino que se han ampliado. Con una modificación del mapa catastral, la empresa Petroriental, empresa china de derecho privado, alcanzó que su Bloque 14 se amplíe por la parte superior de los Bloques 16 y 31, hasta llegar al área del Tiputini. Anótese que las actividades petroleras avanzan aceleradamente en el Bloque 31, en manos de la estatal Petroamazonas, mismo que sería rentable solo si se explota el crudo del ITT, al que está pegado por el lado oriental.

## Reflexiones sobre los nuevos contratos petroleros

Desde que se inició el mandato del presidente Rafael Correa se buscó cambiar el marco jurídico en el sector hidrocarburífero, con el objeto de que el Estado aumente su participación en la renta petrolera. Esta meta estuvo prevista ya en el Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011, elaborada en el 2006, y en la Agenda Energética 2007-2011, entregada por el Ministerio de Energía y Minas en junio de 2007.

En octubre de 2007, el presidente Rafael Correa modificó, acertadamente, el Reglamento a la Ley Reformatoria de Hidrocarburos 2006-42<sup>16</sup>, decretando que el 99% de las ganancias extraordinarias vayan al Estado y el 1% se quede en las compañías. Esto provocó una serie de protestas por parte de las empresas petroleras, que derivaron, en el año 2008, en la suscripción de acuerdos o modificaciones con-

Luego de un complejo y poco transparente proceso, el gobierno presentó en junio de 2010 a la Asamblea Nacional el proyecto de reformas a la Ley de Hidrocarburos con carácter de urgente, que no recibió el tratamiento adecuado sobre todo por la posición del bloque oficialista que cerró la puerta al debate en el pleno de la Asamblea.

tractuales transitorias por un año e incluso dos.

Antes de esta decisión ya se empezó a trabajar en el cambio de modalidad de los contratos de participación a un “*contrato único de operaciones hidrocarburíferas*”, en verdad un tipo de contrato de prestación de servicios. El contrato suscrito con la italiana AGIP para el Bloque 10 era el único que se mantenía bajo la modalidad de prestación de servicios, pero bajo otra concepción legal y económica, fundamentada en la Ley 101, expedida en el año 1982.

Luego de un complejo y poco transparente proceso de marchas y contramarchas, sin que se haya logrado potenciar al ente estatal en el ínterin, el gobierno presentó en junio de 2010, en la Asamblea Nacional, el tan esperado proyecto de reformas a la Ley de Hidrocarburos con carácter de urgente. Sin embargo, este importante proyecto no recibió el tratamiento adecuado, sobre todo por la posición poco constructiva del propio bloque oficialista que cerró

16 Desde el gobierno se impulsó la expedición de la Ley No. 42-2006, reformativa a la Ley de Hidrocarburos, mediante la cual se obligó a las empresas transnacionales a repartir en un porcentaje inicial de 50% para el Estado y 50% para las empresas privadas, las ganancias extraordinarias de las ventas del petróleo por los altos precios del crudo.

la puerta al debate en el pleno de la Asamblea.

Cumplido el plazo de 30 días que tenía la función legislativa para conocer y aprobar el proyecto de reformas propuesto por el ejecutivo las reformas entraron en vigencia por el ministerio de la ley, sin que se haya introducido una sola observación al proyecto original. El 27 de julio de 2010 se efectivizó la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, con lo que se abrió la puerta para la introducción del contrato de prestación de servicios, que sirvió de base para la renegociación de los contratos con las empresas petroleras.<sup>17</sup>

Dentro del plazo de 120 días para la renegociación de los contratos<sup>18</sup> se llegó a un acuerdo con cinco empresas petroleras extranjeras para que cambien de modalidad contractual: la italiana Agip-Eni, las chinas Andes Petroleum y Petroriental, la hispano-argentina Repsol y el consorcio chileno Enap-Sipac.<sup>19</sup> Cuatro empresas no llegaron a un acuerdo con el Estado:

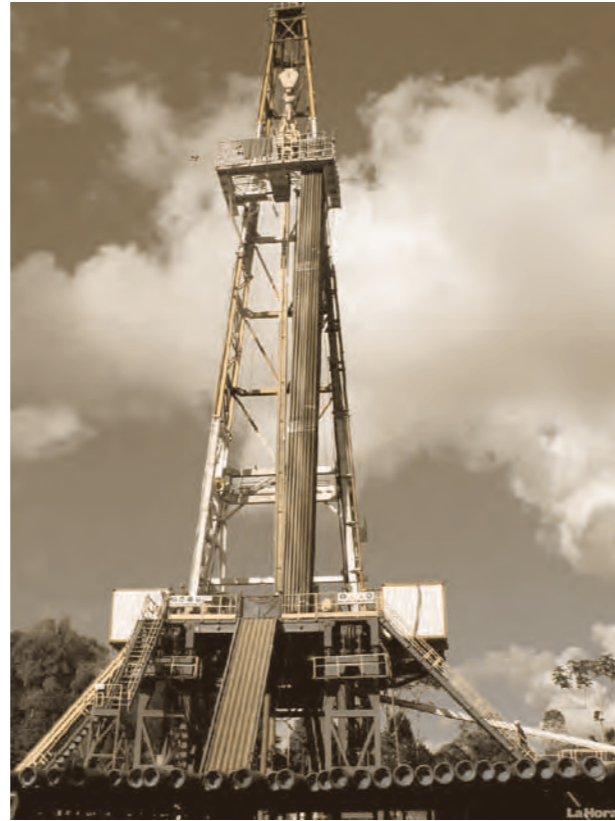
(i) La brasileña **Petrobras** que operaba en consorcio con otras compañías en el Bloque 18 y en el Campo Unificado Palo Azul. Petrobras era poseedora de un 30% de participación en el consorcio que opera en esos campos. La empresa brasileña de capital mixto extraía unos 20.000 barriles diarios de crudo. Su falta de acuerdo, según la versión oficial, se debería a que *“su política no es operar como prestadora de servicios”* y habría manifestado, además, que no existen garantías para realizar inversiones a largo plazo. Habría que considerar el que esta empresa habría estado operando el campo Palo Azul de manera ilegal, lo que también podría haber pesado para su decisión considerando que está en marcha un proceso judicial por la arbitraria entrega de dicho campo a la compañía brasileña.<sup>20</sup>

17 Con esta ley se creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero que reemplazó a la anterior Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), así como la Secretaría de Hidrocarburos encargada de licitar, administrar y suscribir los contratos petroleros, actividad que antes la ejercía Petroecuador. Los alcances de estas reformas no se abordan en este artículo.

18 Se establecieron 180 días para la renegociación de los contratos suscritos bajo la modalidad de campos marginales y servicios específicos. Hasta el 30 de enero de 2011 se conoce que tres empresas no habrían llegado a un acuerdo con el Estado, mientras que cinco sí mantendrían sus contratos: Tecpecuador, Petróleos Sudamericanos, Petrobell, Repsol-YPF y Consorcio Pegaso. La firma Bellwether International, con capital estadounidense, decidió abandonar el país y traspasar la operación del campo Charapa a manos del Estado, junto a las firmas Gran Colombia, con capital colombiano y operadora del campo Armadillo, y Consorcio Petrolero Amazónico, ecuatoriano-venezolano, que tiene a su cargo los campos Puna y Singue; los campos de estas dos últimas empresas saldrían a licitación.

19 Empresa Nacional de Petróleos de Chile-Sociedad Internacional de Petróleos de Chile.

20 Durante 10 años se mantuvo esta situación que ha sido considerada como un fraude técnico e incluso como un peculado. De este campo se extrajo el



(ii) La empresa norteamericana **Energy Development Corporation** (EDC) que operaba en el Bloque 3 de la Región Litoral. EDC, que es parte del grupo empresarial Noble Energy, operaba y extraía gas en el Bloque 3, frente a la provincia de El Oro, costa afuera. Esta empresa no tuvo interés en suscribir un contrato de prestación de servicios. En enero de 2010, el Estado por intermedio de Petroecuador solicitó la caducidad de su contrato por varios incumplimientos cometidos en su operación. Con este arreglo, que desechó el pedido de caducidad planteado, quedaría archivado el proceso que el Estado llevaba en contra de EDC. Sin embargo, según las autoridades, se descartaría una demanda arbitral de EDC en contra del Estado. Para la reversión al Estado de este campo se ha formado una Unidad de Gas en Petroecuador, la que contará con asesoría de la chilena ENAP.<sup>21</sup>

(iii) La coreana **Canadá Grande** que operaba en el Bloque 1 costa afuera en la provincia de

.....  
grueso del crudo, puesto que el Bloque 18, cercano al campo en mención no es comercialmente explotable desde 1995.

21 El gas que EDC obtenía de su operación es utilizado para la provisión de combustible de Machala Power, central térmica que genera electricidad. La operación de Machala Power también pasaría a manos de la Corporación Eléctrica del Ecuador –CELEC–.

Santa Elena, en consorcio con la empresa Tripetrol, incautada por la ahora desaparecida Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), cuyas acciones fueron traspasadas al Fideicomiso *“No Más Impunidad”*, administrado por el Ministerio de Finanzas. Canadá Grande tiene, además, un diferendo con el fisco por el no pago de impuestos y la no entrega de la participación al Estado por los ingresos extraordinarios provenientes de la aplicación de la Ley 2006-42.

(iv) La empresa china **National Petroleum Corporation** (CNPC) que operaba en el Bloque 11. Esta compañía se encontraba bajo un estado de fuerza mayor por lo cual no se pudo firmar un contrato. A esta compañía el Estado nada tendría que pagarle, por cuanto ese bloque jamás fue reportado como comercial.

Las actividades de estas empresas serán asumidas por las empresas estatales o serán licitadas, ante la falta de capacidad de los entes estatales. Además, tendrán un plazo de 120 días para liquidar los contratos, llegar a un acuerdo sobre las inversiones no amortizadas que el Estado debe reconocerles y la reversión de sus bloques, campos y áreas, de conformidad con el artículo 29 de la Ley de Hidrocarburos.

Según el Ministro de Recursos Naturales No Renovables, el beneficio corriente del Estado sería de 3.171 millones de dólares. Antes de la renegociación el Estado podría haber obtenido 5.469 millones y luego, 8.640 millones. Igualmente el gobierno anunció que la participación del Estado en la renta pasó de 70% al 80%.<sup>22</sup> Por cada dólar de incremento en el precio internacional del petróleo, el Estado recibiría 12,7 millones de dólares adicionales al año.

Por la negociación, el gobierno espera un incremento de las inversiones de 353 millones de dólares a 1.205 millones: nuevas inversiones en extracción de crudo por 963 millones y 242 millones en nuevas exploraciones. Las petroleras asumen la responsabilidad de colocar los fondos que comprometan ejecutar, caso contrario, en el pago de la tarifa anual se descontaría la actividad que no sea realizada. Si no invierten en 2 años se da por terminado el contrato.

Según la modalidad de prestación de servicios el total de la extracción petrolera pertenecería al país. Esto no es necesariamente así. La tarifa puede ser pagada con petróleo o la empresa puede comprarlo en el campo. De acuerdo a informaciones oficiales, el Estado lograría un incremento adicional de

22 En los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos, suscritos al amparo de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos No. 44 de 1993, el Estado recibía en promedio una participación del 20%, mientras que la contratista recibía el 80%. El crudo pertenecía a las empresas privadas en esa proporción.

la disponibilidad de petróleo equivalente a 35.400 barriles por día, es decir se buscará incrementar la extracción petrolera total, en 246 millones de barriles. Para el año 2013, la extracción de crudo del país debería fluctuar entre 550.000 y 600.000 barriles diarios.

Si el precio del crudo baja, el país se asegura el 25% del precio internacional, por margen de soberanía. Si no se tuvieron ingresos para pagar la tarifa, la empresa recuperará la misma, cuando suba el precio. Si las empresas privadas quieren obtener mayores utilidades deberán reducir costos con la tarifa fija y esto redundará en el aumento del Impuesto a la Renta para el Estado. Si la contratista aumenta más la producción prevista, el Estado recibirá el 80% del beneficio y las compañías el 20%, por la distribución de la renta petrolera.

Se habría acordado que las empresas petroleras renuncien a cualquier reclamo o indemnización relacionada con las obligaciones que tenían por transportar el petróleo por el Oleoducto de Crudos Pesados –OCP. El Estado asumiría ese transporte del petróleo en razón a que bajo la nueva modalidad contractual, todo el petróleo es del Estado. El costo por cada barril transportado sería de 1,43 dólares.

Las empresas privadas, cumpliendo con lo que dispone la Constitución de Montecristi, habrían renunciado a todo reclamo o indemnización en el tribunal arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), y a todo recurso arbitral por caducidad de sus respectivos contratos. Por último, los trabajadores ya no recibirían el 15% por concepto de su participación en las utilidades, sino sólo 3%. El 12% de las utilidades de las empresas se destinarán a las comunidades en donde se explota el petróleo.

El triunfalismo del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables<sup>23</sup> no es compartido por todos los expertos y conocedores en la materia. Ya han surgido varias críticas a lo conseguido en dichas renegociaciones. En esencia, lo que se habría logrado es extender el modelo contractual de Ivanhoe<sup>24</sup> a las demás compañías, así como perdonar las responsabilidades judiciales, económicas y ambientales que tenían las empresas. Además, las tarifas de extracción del crudo<sup>25</sup> son consideradas

23 Ver la presentación del ministro Wilson Pastor: “10 razones que sustentan la conveniencia para el Estado de la renegociación de los contratos”, s/f.

24 El contrato con la compañía Ivanhoe, que opera el campo Pungarayacu, entregado durante el gobierno del presidente Correa, es el único que no fue renegociado.

25 Cuatro son los factores considerados por el gobierno: la amortización de las inversiones realizadas, la amortización de las nuevas inversiones, impuestos y rentabilidad. Es decir 353 millones para sostener la tasa de extracción actual,

como demasiado elevadas, si se compara con el costo de extracción de los entes estatales. Hay cuestionamientos por el uso de información de difícil comprobación para realizar las estimaciones presentadas. En las tarifas establecidas, por ejemplo, ya se incorpora por adelantado una tasa de 8 dólares por barril a cargo del crudo que se va a obtener, sin tener seguridad de que esto suceda así. No está claro cómo se determinaron los incrementos de reservas a futuro. Se estaría pagando por barril a ser producido y no por barril producido.



**Hay que hacer un esfuerzo enorme y sostenido para maximizar los efectos positivos que se puedan obtener de la extracción petrolera en los actuales campos en explotación, sin perder de vista que el petróleo se acaba y que el desarrollo no se consigue simplemente en base a la extracción de los recursos naturales, muchos menos el Buen Vivir o Sumak Kawsay. Es preciso generar riqueza en base al esfuerzo de los seres humanos. No podemos simplemente sobrevivir gracias a la renta de la Naturaleza, a la que, por lo demás, con este insensato extractivismo, le estamos llevando hacia un colapso.**

En el contexto de la reflexión anterior resultó inconveniente ampliar los plazos de los actuales contratos con empresas extranjeras. Hay varios contratos con compañías privadas, que venían en muy pocos años. Esto obligaba a actuar con redoblada cautela por parte del gobierno.

La Asamblea Nacional debería haber conocido primero los términos de las más recientes negociaciones realizadas, que incorporaron un contrato transitorio de un año<sup>26</sup>, que luego se amplió a dos, hasta que concluyan las renegociaciones definitivas. El propio presidente Correa cuestionó esta ampliación, que se habría hecho “*sin su conocimiento*”. Todo indica que no resultó acertado terminar o modificar los contratos sin antes evaluar los impactos, pues esto beneficiará exclusivamente a las empresas privadas en detrimento del patrimonio nacional y de la calidad de vida de las poblaciones locales. Debieron darse previamente auditorías operativas, legales, económicas, sociales y ambientales de todos los contratos vigentes, sobre todo de aquellos a punto de finiquitar. Sin dichas auditorías no era conveniente dar paso a ninguna renegociación. A cuenta de atraer inversiones no se podía borrar los posibles atropellos cometidos en varios ámbitos por las empresas que aún estaban en el país.<sup>27</sup> Además, desde el punto de vista nacional

lo adecuado debió ser esperar la finalización ordenada de los contratos para que sean las empresas estatales las que asuman las operaciones de los campos revertidos.

#### Algunos datos de los contratos petroleros ampliados

(i) En el caso de **AGIP-ENI**, que en una década habría obtenido casi 1000 millones de utilidad neta, el plazo de su contrato, que finalizaba en el 2017, con la nueva modalidad contractual fue ampliado hasta el 2023. A este consorcio se entregó el campo Oglán (Bloque 42) sin licitación.

(ii) En el caso de **REPSOL**, el contrato de participación terminaba el 2012, cuando el 100% de las reservas, producción e infraestructura debía pasar al Estado ecuatoriano. Con la renegociación se amplió dicho plazo hasta el 2018.

(iii) El contrato con **Andes Petroleum** en Tараpoa, que vencía el 2015, ahora dura hasta el 2025. A Petroriental, cuyo contrato de participación finalizaba el 2012, se le amplió el plazo también hasta el 2018. A esta empresa se le amplió su ámbito de incidencia en el Bloque 14, por arriba de los bloques 16 y 31.

finalización atropellada del contrato con Perenco, en julio de 2010, que concluía 10 meses más tarde, sin antes haber realizado dicha auditoría. Aquí se cuestionan también los remates de crudo realizados por Petroecuador.

(iv) En el caso de **SINEC-ENAP**, se mantiene e incrementa la tarifa del anterior contrato. Un punto cuestionado porque cuando estos campos eran operados por Petroecuador, la tarifa era mucho menor.

También se ha destacado como perjudicial el haber reconocido tarifas entre los 35 y 41 dólares por barril en bloques viejos, con crudos pesados y a cambio de inversiones consideradas como modestas, no orientadas a descubrir nuevas reservas. No se olvide que a Petroamazonas la extracción de crudo le cuesta 7 dólares por barril y a Petroecuador 5 dólares.

En definitiva, sin haber agotado el análisis de los nuevos contratos, el beneficio a obtener no se debería medir solo por el monto de los potenciales ingresos, sino por la disponibilidad de crudo para que Ecuador satisfaga su demanda interna de derivados. Esta es una de las principales exigencias para transformar la actual matriz energética, construyendo otra matriz fundamentada en fuentes renovables y sustentables de energía, así como en un consumo eficiente. Uno de los objetivos potentes de la ley, sobre todo en esta nueva fase hidrocarbúfera, debió haber sido el suministro del mercado interno. El petróleo remanente, en suma, debe servir de base para construir la nueva matriz energética y para asegurar el mayor suministro nacional de derivados posible, no simplemente para conseguir más ingresos fiscales.


#### Concluyendo...

Como se desprende de este breve análisis, hay muchos elementos adicionales que se debieron considerar al momento de debatir la nueva Ley de Hidrocarburos. Migrar de los contratos de participación a los de prestación de servicios debió hacerse luego de una profunda reflexión. Eso no se pudo hacer con seriedad en el plazo perentorio de 30 días dado a la Asamblea Nacional.

En cada uno de los cambios analizados, dadas las diversas coyunturas y las condiciones particulares de los yacimientos, reservas, tasa de extracción,

inversiones y amortización, puede haber –y de hecho han existido– grandes perjuicios para el Estado. Recordemos, como señala Michael J. Watts, quien analiza el tema de la “*violencia petrolera*” y que compara el caso nigeriano con el ecuatoriano, que “*toda la historia del petróleo está repleta de criminalidad, corrupción, el crudo ejercicio del poder y lo peor del capitalismo de frontera*”.<sup>28</sup>

El tiempo dirá si las expectativas gubernamentales se cumplen. Queda claro que hay varios puntos críticos, como son la cuestión de las elevadas tarifas, las posibilidades para lograr una ampliación de las reservas en los respectivos bloques, la prolongación de los plazos contractuales cuando las empresas estatales pudieron haber asumido la tarea al término de los respectivos contratos, entre otros. Estas son unas reformas incompletas, cuyos resultados podrían desbaratar el triunfalismo oficial.

Concluyendo, hay que hacer un esfuerzo enorme y sostenido para maximizar los efectos positivos que se puedan obtener de la extracción petrolera en los actuales campos en explotación, sin perder de vista que el petróleo se acaba y que el desarrollo no se consigue simplemente en base a la extracción de los recursos naturales, muchos menos el Buen Vivir o Sumak Kawsay. Es preciso generar riqueza en base al esfuerzo de los seres humanos. No podemos simplemente sobrevivir gracias a la renta de la Naturaleza, a la que, por lo demás, con este insensato extractivismo, le estamos llevando hacia un colapso. 

28 La sociedad espera todavía que se haga una auditoría integral de todos los contratos petroleros de los últimos 20 años. El gobierno de Rafael Correa, que tuvo la voluntad política para impulsar una auditoría del crédito público (particularmente de la deuda externa comercial) y de las graves violaciones a los derechos humanos (Comisión de la Verdad), debería demostrar ahora que puede hacer algo similar en el ámbito petrolero. Una comisión creada para tal efecto, con representantes de fuerzas diversas de la sociedad, no contaminadas con las negociaciones petroleras, debería asumir esta histórica tarea. El país requiere una “comisión de la verdad” de las políticas petroleras y sus consecuencias.

852 para incorporar una nueva extracción (en los actuales campos y en nuevas áreas).

26 Ya en estos contratos se amplió el precio base. Algo que también cuestionado oportunamente. Faltó una revisión por parte de la legislatura de lo que significaron estos contratos transitorios.

27 No era conveniente para los intereses nacionales haber permitido la