

Foro 40 años de petróleo en Loreto: en busca de lecciones.

¿Qué ha significado el petróleo en la configuración de Loreto como una región?

Frederica Barclay

Introducción

Cuando miramos este período de 40 años del ciclo petrolero en Loreto es inevitable pensar en el llamado ciclo del caucho. Algunos dirán que la comparación es atemporal y que resulta descontextuada porque entre tanto mucha agua ha pasado bajo el puente, y en parte tienen razón. Pero hay suficientes elementos en común como para usarla de punto de partida en esta presentación y para una reflexión sobre el papel que ha jugado el petróleo en la historia de Loreto y su configuración como región.

Los elementos en los que me apoyo para plantear este símil son varios.

Comencemos por el temporal. Contra lo que generalmente se piensa el ciclo cauchero no fue fugaz. Como el petróleo en Loreto, la economía gomera, del jebe y el caucho, tuvo un amplio período de desarrollo que se inició en la segunda mitad del siglo XIX y se extendió hasta bien entrado el siglo XX y luego dejó sus huellas en la forma en que operaron los negocios y los fundos, como también en las relaciones de los patrones con los peones o trabajadores rurales¹.

En ese lapso de unos 60 años, la economía gomera se extendió por toda la región abarcando progresivamente todas las cuencas de la región hasta llegar áreas hacia amplios segmentos territoriales no ribereños que habían permanecido intocadas y que eran prácticamente desconocidas para la administración estatal, hasta donde no había llegado el control estatal, y donde los pueblos indígenas habían conservado su libertad. A medida que crecía la demanda nuevas zonas fueron siendo incorporadas, de oeste a este y de norte a sur y prácticamente todos los pueblos llegaron a ser alcanzados por su impacto.

El elemento más evidente de comparación es el carácter extractivo de ambos ciclos. Desde que Stephen Bunker² publicó sus trabajos sobre las economías extractivas amazónicas en la década de 1980 hemos adquirido conciencia de que los ciclos extractivos, la economía gomera, como también las otras economías extractivas que le han seguido en la región, no promueven el desarrollo local sino que tienden a empobrecer la base ambiental y social de la región de manera creciente.

En su desarrollo cíclico las economías extractivas avasallan a las economías locales y las subordinan pero generan sin establecer vínculos articuladores con ellas sino más bien llevar a cabo un consumo voraz o afectación de los recursos locales. Evolucionan a la manera de “booms”, al punto que no se promueve ninguna otra actividad y que la administración se hace completamente dependiente de los ingresos que la actividad extractiva de turno genera. Tanto así que se plantea la necesidad de subordinar cualquier otro rubro a la lógica de la economía extractiva vigente y de imponerla a costa de cualquier otro derecho.

¹ Ver Santos Granero, F. & F. Barclay. 2002. *La frontera domesticada. Historia económica y social de Loreto, 1851-2000*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

²

Así ocurrió con el auge gomero en que como se sabe –y como hizo notar tempranamente Antonio Raimondi- se desplazó toda otra actividad productiva al punto de hacer a Loreto completamente dependiente de las importaciones de alimentos, se avasalló a la población indígena y ribereña, cuya mano de obra resultaba además imprescindible por ser el recurso más escaso, y alegando que así se “civilizaban” se permitió todo orden de abusos e incluso el genocidio impune en nombre del progreso y modernización que supuestamente traía consigo, del beneficio de la nacionalización de la región y de la integración y puesta en valor de aquellas regiones marginales a la economía de mercado.

Los ingentes recursos fiscales que generó la economía gomera sirvieron para alimentar la corrupción y para hacer que las carreras de los funcionarios y autoridades locales fueran absolutamente dependientes de las prestaciones a los principales agentes de esa economía extractiva. Al término del auge gomero buena parte de esa riqueza se esfumó sin haber contribuido a generar bienestar y habiendo generado un masivo desplazamiento de la población e incluso su desarraigo del país.

Llevo hasta aquí la sugerencia de que el ciclo gomero y el petrolero comparten numerosos rasgos, porque efectivamente entre tanto los cambios sociales en Loreto han sido significativos y la industria petrolera se desarrolla actualmente en un contexto social distinto. Ella misma ha incidido en cambios significativos en la configuración socio-económica de la región, particularmente en impulsar la urbanización de la región.

Un poco de historia

La actividad petrolera, que dio inicio al ciclo que empezó hace 40 años con el hallazgo de petróleo a manos de Petroperú y Occidental tiene algunos antecedentes en Loreto. Estos no dieron lugar a un fenómeno equivalente al de ahora, tanto porque se trató de experiencias de pequeña escala, y principalmente porque no tuvieron repercusiones a nivel de los ingresos para el país y para la región. Las actividades de exploración petrolera desde la década de 1930 se dieron gracias a una temprana ley de promoción, y ocurrieron tanto en el norte del Marañón como en el Huallaga y en el Ucayali. Éstas resultaron en algunos hallazgos poco significativos que no justificaban la inversión necesaria para sacar el crudo. Solo dos de estos hallazgos entraron poco después en una fase de producción. Primero Ganso Azul yacimiento ubicado en el extremo sur del territorio que entonces abarcaba Loreto que fue explorado por la Sinclair Oil que también trabajaba en la amazonía ecuatoriana y que luego pasó a manos de una subsidiaria de ARCO. Este hallazgo fue seguido del de Maquía, que explotó entonces una empresa con capitales de la familia Gildemeister luego asociada a una empresa alemana. Al final del gobierno de Belaúnde, existían 12 concesiones, 4 de ellas otorgadas en su período (1963-1968). La más activa de estas concesiones fue la de Mobil Oil, en el departamento de Amazonas, pero que operaba desde Loreto, usando Borja como puerto para sus operaciones en campo.

Es sabido que la decisión de impulsar las exploraciones en Loreto fue una respuesta del estado peruano frente a los hallazgos petroleros en Ecuador de 1967. El otorgamiento de concesiones petroleras previas en ambos lados de la frontera ya había atizado los conflictos territoriales con Ecuador que resultaron en la guerra de 1941, aunque en el lado ecuatoriano las exploraciones de Shell en el alto Pastaza no dieron frutos. En cambio los hallazgos de Texaco en la zona

conocida como Lago Agrio hicieron imperativo para el gobierno militar peruano encabezado por Velasco Alvarado asegurar el control de la región al norte del eje Marañón-Amazonas que se consideraba en riesgo.

En 1970 el gobierno militar aprobó una nueva ley de petróleo destinada a estimular la exploración petrolera, en particular en la región amazónica. Por tratarse de una zona estratégica en términos geopolíticos y para evitar que surgiera un cuasi monopolio extranjero como el que había tenido la International Petroleum Co. en la Brea y Pariñas, el gobierno involucró a la nueva empresa estatal PetroPerú (que reemplazó en 1969 a la Empresa Petrolera Fiscal), asignándole diversos lotes de exploración mientras aplicaba a las empresas particulares lo que se llamaba el contrato "Modelo Perú". Bajo este modelo de contrato el Estado se declaraba propietario de las reservas y de la producción extraída y las empresas que asumían las inversiones y riesgos, entregaban en campo hasta el 50% del crudo, a cambio de lo cual no pagaban impuestos. Poco después las empresas obtuvieron el beneficio de exoneración del pago de aranceles para la importación de bienes de capital por un plazo limitado. Más que las condiciones ofrecidas lo que atrajo inicialmente a algunas grandes empresas petroleras a la amazonía para realizar inversión de riesgo fue la creación de la OPEP –la Organización de Países Exportadores de Petróleo- que propugnaba un control del mercado de petróleo y un alza en los precios del petróleo frente a lo cual los países no miembros y las empresas internacionales debían asegurarse nuevas reservas en otras partes del mundo.

El hallazgo de petróleo en el primer pozo perforado por Petroperú, en Capirona, en la cuenca del Corrientes, seguido de los hallazgos de la Occidental Petroleum en el pozo Capahuari X1, ubicado al norte, desató una fiebre petrolífera que atrajo a numerosas otras empresas extranjeras a la amazonía peruana, principalmente Loreto donde se anunciaba la construcción de un oleoducto para trasladar el crudo hacia la costa. En solo dos años, entre 1972 y 1973 once empresas o consorcios extranjeros adicionales solicitaron y obtuvieron concesiones mientras se asignaba a Petroperú 8 concesiones adicionales. Estas empresas realizaron exploraciones pero abandonaron progresivamente sus actividades y sellaron los pozos perforados al constatar que la mayor parte de los hallazgos correspondían a petróleo pesado, muchos de los cuales hoy se piensa reabrir en el marco de las nuevas concesiones.

En este contexto Petroperú llegó a controlar 697,254 has. que luego redujo a 5 subunidades en un 10% de esa área; Por su parte Oxy consolidó el Lote 1AB con la integración del lote que había estado en concesión de Tenneco-Union y adquirió el lote previamente explorado por Getty Oil. Los hallazgos en el bloque Marañón hicieron que las reservas probadas del país pasaran de 189 a 413 MM de bls entre 1971 y 1976 y que el volumen aportado por la producción petrolera de la región amazónica pasara a representar más del 60% de la producción nacional de crudo.

Fue la construcción del oleoducto norperuano y su ramal norte al que luego se adicionaron otros tramos, lo que hizo factible las operaciones de producción de petróleo en Loreto. En el lapso en que este se planificaba y se construía el oleoducto, el crudo extraído debía ser llevado en barcas hasta Brasil lo que limitaba la producción los yacimientos. Esta obra, importante en su escala, fue financiada con un crédito japonés tomado por el estado peruano cuyo costo resultó en el tiempo elevadísimo.

Es de notar que los planes actuales de extender el ramal norte del oleoducto para atender el lote de Perenco implican la posibilidad de que la actividad de producción petrolera traspase la barrera física hasta ahora existente y se expanda efectivamente hacia el este, lo que ocurrió con el ciclo gomero. De la misma manera el plan destinado a adecuar el oleoducto para facilitar el transporte de petróleo pesado jugará en esa misma dirección ya que los altos precios actuales y futuros justificarán su exploración y explotación. Cabe señalar que el oleoducto norperuano fue construido para transportar petróleo ligero como el que se halló en los primeros pozos perforados por Petroperú y Occidental Petroleum Corp. Como la mayor parte del petróleo producido (y hallado) en la cuenca del Marañón consiste de crudo pesado, para utilizar el ducto se requiere mezclar petróleos de diversa gravedad lo que tiene como resultado una baja eficiencia. Una medida adicional que favorece la expansión de la frontera petrolera hacia el este de la región es la implementación por parte de PerúPetro de nuevos modelos de contrato en los que se fija el pago de regalías a un nivel muy bajo.

Los impactos del ciclo petrolero en la configuración de la región

Como se sabe, cuando se inició esta etapa del ciclo petrolero, en la década de 1970, no solo no existía una regulación ambiental, sino que no existía una legislación que protegiera los derechos de los pueblos indígenas (lo que no quiere decir que no tuvieran derechos sino que el estado no los amparaba).

Diversos testimonios recogidos en la época dejan ver que las empresas petroleras y sus contratistas no tenían empacho en llegar a un lugar habitado y exigir a la población allí asentada que se trasladara porque necesitaban ese sitio para colocar su campamento o para perforar. Esto ocurría indistintamente de la nacionalidad de las empresas y contratistas. La promulgación de la ley de comunidades nativas de 1974 tuvo un impacto diferido en las áreas de exploración y producción petrolera de modo que esas poblaciones indígenas no vieron los beneficios de la ley hasta varios años más tarde. Esas zonas “de prioridad estratégica para la nación” no fueron tampoco la prioridad del SINAMOS ni del Instituto Indigenista Peruano. Muy pocas son las comunidades que obtuvieron sus títulos de propiedad en la década de 1970 en las zonas petroleras y en su mayor parte se trató de títulos sobre áreas pequeñas.

Hoy ya no es dable que venga una empresa y le diga a la gente “arrímense!”, un logro elemental que se debe más al trabajo de las organizaciones indígenas y algunas ONGs que al respeto de las ley de comunidades, y las regulaciones del sector. De hecho, todavía las autoridades comunales se dan eventualmente con la sorpresa de encontrar en los mapas que se les presentan en los eventos presenciales de PerúPetro y las empresas que se prevé construir algún campamento donde se ubican actualmente los asentamientos de las comunidades.

Si con el tiempo la titulación de las comunidades nativas ha avanzado, como también el conocimiento de los derechos, inclusive en las zonas petroleras, como se sabe, los efectos del reconocimiento de esos derechos se ven limitados, toda vez que el Estado se reserva el de otorgar concesiones sobre el subsuelo de esos mismos territorios reconocidos, con lo que se los recorta drásticamente en el ejercicio de su autonomía. Y toca cada vez a las comunidades, a los pueblos indígenas y a sus organizaciones exigir el respeto de derechos que son anteriores al estado. Y exigir el derecho a la consulta y al consentimiento previos que no se cumplen...

Más allá de esta invasión y de sus consecuencias ambientales, la actividad petrolera tuvo un impacto inmenso en las áreas rurales. No sólo la de las actividades de exploración o explotación, sino la de las contratistas que construían el oleoducto. Estas actividades crearon un inmenso mercado de trabajo para la población rural que era contratada para matear, abrir trochas y mitayar para los ejércitos de trabajadores que laboraban para estas empresas, incluido Petroperú. Inicialmente la empresa estatal no operó con el apoyo de helicópteros sino empleaba solo barcasas para abastecerse y trasladar equipos. Según los cálculos de la época se empleaba 100 hombres para hacer el trabajo que podía hacer un helicóptero.

El empleo masivo de mano de obra en las fases de exploración y de construcción del oleoducto transformó los espacios rurales de Loreto. En los caseríos y también en las comunidades aledañas a las zonas petroleras era común encontrar sólo a mujeres durante largas temporadas. Los alimentos empezaron a escasear y los precios a subir. La situación llegó a su clímax a fines de la década de 1970 cuando algunas crecientes inusuales agravaron la situación. Cuando las empresas empezaron a irse, por no haber encontrado petróleo ligero se produjo un éxodo masivo de población rural hacia las ciudades, principalmente Iquitos.

Esto se reflejó en el censo de 1981 fecha en la que la población urbana de Loreto fue por primera vez superior al 50% (hoy 65.4%). Con la migración rural-urbana Iquitos creció hasta verse rodeado de pueblos jóvenes privados mayormente de servicios pero donde las familias optaban por vivir para continuar accediendo a trabajo remunerado y educar a sus hijos. Si bien Iquitos fue el centro poblado más grande de Loreto, incluso antes de su declaración como capital del departamento, puede decirse que su macrocefalia tiene origen en el auge petrolero.

Otros aspectos son resultado directo o indirecto del auge petrolero. El incremento de la renta petrolera atizó pronto el ánimo regionalista en Loreto y el reclamo de que esa renta debía beneficiar directamente a la región. Loreto ya había vivido en el pasado de rentas recabadas en la región, de rentas provenientes de los ingresos de exportación e importación en la época del caucho. Esas rentas se esfumaron al caer la demanda, los precios y la producción pero aún antes de ello el gobierno central había dispuesto que dejaran de ser de beneficio exclusivo de la región. El regionalismo loreetano había aflorado en otros momentos con vigor, como cuando se pactó la cesión del triángulo de Leticia a favor de Colombia de lo que quedó un resentimiento tenaz frente al estado central. El reclamo del beneficio del canon congregó nuevamente a la población alrededor de un motivo común juntando en un solo movimiento a organizaciones sindicales, barriales y de empresarios. En un momento este movimiento logró unidad de propósitos y mucha fuerza pero luego aparecieron los intereses sectoriales que quebraron la unidad. Este frente se ha movilizó otras veces por otros motivos aunque no ha protestado ni dado respaldo equivalente a las poblaciones afectadas por la actividad petrolera.

En 1976 el estado peruano reconoció a Loreto la obligación de aportarle una renta petrolera bajo la denominación de canon petrolero. Si bien los recursos del subsuelo son considerados patrimonio del conjunto de la nación los Loretanos reclamaron participar directamente de los beneficios. Por parte del Estado, entre las consideraciones para aprobar esta fórmula estuvieron las razones geopolíticas que han ido hasta hace poco de la mano de las decisiones petroleras.

Este concepto de canon petrolero que parece tan común hoy en día y que se aplica para diversos rubros con un criterio redistributivo fue en realidad en ese momento una innovación

completa en el contexto del país. Solo más tarde ese derecho se hizo extensivo a otros departamentos. Actualmente ha sufrido modificaciones en sus criterios de cálculo lo que compensa en parte la disminución de los recursos generados por la renta petrolera³.

Varias fueron las consecuencias de la decisión de otorgar un canon petrolero. Por un lado Loreto adquirió una renta distinta de la asignación presupuestal asignada por el gobierno y el Congreso anualmente y eso dio a la región unos recursos importantes y mayor autonomía en el gasto, aunque con el tiempo el gobierno central se limitó a transferir a Loreto los recursos del canon dejando a la región sin el derecho a un presupuesto regular.

Si bien Loreto había tenido ya en el pasado un régimen especial para el uso de sus rentas a la caída de la economía cauchera el esquema quedó disuelto. Fue con la asignación de la renta del canon que el gobierno militar decidió ensayar en Loreto un régimen administrativo que permitiera planificar el uso de los recursos y administrar el gasto, bien antes de que en el resto del país se ensayaran las corporaciones y organismos descentralizados. Eso dio a Loreto una experiencia en el manejo descentralizado que a mi juicio se reflejó en la facilidad como se implementó en la región la primera experiencia de descentralización.

A lo largo del tiempo el canon petrolero ha generado un volumen importante de recursos cuya ejecución no ha mostrado los resultados esperados.

Además, la gestión “descentralizada” no se manifestó hacia adentro. Aunque la ley de canon estableció determinadas proporciones de distribución al interior de la región (para los gobiernos locales y algunas instituciones) la macrocefalia de Iquitos, la pérdida progresiva de la importancia de las áreas rurales y la forma de gestión han resultado en un esquema escasamente redistributivo, reforzando los centralismos de Iquitos y de las demás capitales provinciales. Aunque se trata de un ingreso territorial, bajo este esquema los distritos productores obtienen una proporción limitada de los recursos que se generan localmente, que no garantizan servicios adecuados y que no compensan las externalidades negativas generadas por la industria petrolera. Distritos como Trompeteros, Tigre, Andoas y Urarina, donde se produce la mayor parte del crudo (y se halla el 47% de los pozos), o Torres Causana y Morona, donde se lleva a cabo intensa actividad de exploración, reciben montos muy reducidos del total del canon. En Andoas, por ejemplo, apenas el 10% de sus ingresos en el 2009 y 2010 provenían del canon no obstante que allí se extrae una alta proporción del crudo de Loreto. Los reducidos

³ En la actualidad el estado peruano pacta con las empresas en los contratos de licencia petrolera unas regalías que representan en promedio el 30% de la producción y las distribuye en una proporción determinada, aunque las nuevas empresas que trabajen en áreas “marginales” pueden optar por un régimen de 5%. Esta renta o canon, calculada para cada caso, está determinada tanto por el volumen de la producción fiscalizada por PeruPetro como por el precio del crudo. Por esa razón su monto es variable y su disminución afecta la capacidad de gasto e inversión en las regiones que lo reciben. El peso actual del petróleo producido en Loreto ha pasado de representar el 65% a solo 19%. La producción diaria en el lote 1AB se ha reducido en un 40% entre el 2005 y el 2009 pasando de 27,453 barriles diarios a 16,386; En el lote 8 la reducción es del 20% de 17,486 barriles diarios a 13,633. Como el Perú no es autosuficiente la reducción implica una creciente importación de petróleo. El volumen de producción fiscalizada de Loreto ha tenido una caída significativa entre 1985 y el año 2010 (72.82%).

montos que muchos distritos perciben por canon petrolero ponen en cuestión las posibilidades de sus gobiernos locales que realizar obras de infraestructura social significativas.

Además, en contraste con el criterio aplicado en otras regiones que gozan del canon petrolero, el gobierno regional de Loreto dispone del 52% de los recursos⁴, mientras que en Piura, por ejemplo el gobierno regional recibe solo el 20% y los gobiernos locales 70% en lugar de 40%. Puede decirse en este sentido que el ciclo petrolero ha reforzado en Loreto el centralismo que se manifiesta en el malestar de las poblaciones del interior y en parte en el rechazo a las actividades de exploración petrolera.

De otro lado, la asignación de canon a Loreto ha hecho que el gobierno regional sea completamente dependiente de los recursos que provienen de la actividad petrolera, incluso de una manera adictiva, lo cual conduce a que las autoridades carezcan de una actitud proactiva que se refleje en propuestas para mejorar las condiciones en que operan las empresas. Es verdad que las decisiones en material de otorgamiento de concesiones, régimen contractual y estándares ambientales se toman a nivel central en PeruPetro, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente pero así como el gobierno regional ha adoptado posiciones frente a otras materias centrales, como la política exterior, bien podría haber cautelado los recursos naturales y sobre todo los derechos de las poblaciones. En cambio vemos que algunas de su instancias han intervenido solo para facilitar los eventos presenciales y no para cautelar que la información presentada sea completa, veraz, clara y transparente y menos aún para exigir que se aplique la consulta previa establecida por el Convenio 169 de la OIT en los contratos de concesión.

Se entiende también que por esa razón las autoridades regionales hayan sido renuentes a responder a los pedidos que por décadas han hecho las comunidades de las áreas petroleras de vigilar el impacto ambiental y el impacto en la salud y hacer respetar sus derechos. Ha tenido que ser con gran esfuerzo, tras mucho tiempo y hasta el empleo de medidas de fuerza que se han dado pasos para acreditar formal y oficialmente los impactos, lo que no siempre ocurre y menos de oficio.

Debido a la fuerte dependencia de la renta petrolera se ha dejado pasar la oportunidad de contribuir a establecer mejores estándares ambientales o al menos a asegurar que se cumpla la normatividad, como si los pobladores de las áreas afectadas por las actividades petroleras no fueran ciudadanos y no fueran loretanos. Existen diversas propuestas de estrategias para reducir los impactos de la actividad de exploración y explotación petrolera pero no hay señales de que las autoridades regionales y los partidos que actúan en la región estén interesadas en trabajarlas para discutir las con el gobierno central y/o con las empresas.

El ciclo petrolero ha tenido pues un enorme impacto en la configuración actual de la región. En estos 40 años Loreto ha pasado a definirse como un espacio petrolero, dependiente de sus rentas, afectado por las prácticas de la industria y con escasa voluntad para modificar esos términos. Al mismo tiempo, el petróleo ha definido en gran medida las pautas de distribución espacial de la población, los criterios de inversión.

⁴ 40% + 12% para crédito agropecuario.

Pese a los importantes recursos aportados al presupuesto regional no se puede decir que haya contribuido de manera significativa a cerrar las brechas sociales en materia de acceso a la educación y salud de calidad. Antes bien, al modificar la lógica económica de la región ha contribuido a la creación de bolsones de pobreza donde antes había gente poco articulada al mercado.

Falta ver si bajo la presión de la sociedad civil las autoridades estarán dispuestas en el futuro a asegurar que esa expansión del ámbito petrolero, que parece que va a ocurrir a pesar de la negativa de algunos pueblos indígenas, irá acompañada de una voluntad y comportamiento diferente para decir en algún momento que el petróleo contribuyó a lograr mejores niveles de ciudadanía en Loreto.