

Intereses nacionales, actores multinacionales y desarrollo petrolero en la Amazonia ecuatoriana

Por: Douglas Southgate

Por más de dos décadas, ambientalistas ecuatorianos y sus aliados internacionales se han opuesto a la extracción de combustibles fósiles de las tierras bajas de la región amazónica del oriente del Ecuador. Su mayor triunfo tuvo lugar en el año 1992 cuando una petrolera importante, Conoco, vendió su participación en un bloque de producción que había estado desarrollando. En aquel tiempo, la eficacia de los controles de la contaminación y de la desforestación que Conoco había puesto en ejecución fue reconocida por Robert F. Kennedy, Jr., quien en varias oportunidades había visitado el Oriente (el nombre ecuatoriano para la región al este de los Andes). A pesar de las dudas de Kennedy sobre presionar a la empresa para que dejara el país,¹ los opositores de la industria petrolera perseveraron. En 1993, se entabló una demanda contra Texaco que, junto con Gulf Oil Corporation, comenzaron a buscar petróleo en el Oriente en 1965 y encontraron depósitos considerables dos años después cerca de Nueva Loja.² Habiendo adquirido a Texaco en el año 2001, Chevron es ahora el demandado en el caso legal, que se ha juzgado en Nueva Loja desde el año 2003.³

Una extensa narración que rodea la campaña contra la perforación petrolera en el oriente del Ecuador sostiene que las empresas multinacionales—y no ninguna institución ecuatoriana—son las únicas responsables de las consecuencias adversas del desarrollo petrolero. El tema de la culpabilidad de las multinacionales es inequívoco en un par de presentaciones legales realizadas por un perito designado por la corte en Nueva Loja. En esas presentaciones, ambas realizadas en el año 2008, el perito apenas menciona al gobierno ecuatoriano y a la empresa petrolera estatal, llamada Petroecuador, a pesar de que las concesiones de Texaco y de Gulf habían sido nacionalizadas más de tres décadas atrás. El primer informe contiene una referencia aislada a los intereses de la empresa estatal en la concesión originalmente desarrollada por Texaco y Gulf y nada se dice acerca de la participación del 62,5% en la concesión que Petroecuador mantuvo durante 15 años a partir de 1977.⁴ Tampoco se reconoce en las presentaciones que Petroecuador fue el único propietario de la concesión después de que Texaco se fue del pequeño país andino en 1992. Las presentaciones correctamente señalan que la empresa estadounidense tenía responsabilidades de operador, pero

Douglas Southgate es profesor del Departamento de Economía Agrícola, Ambiental y del Desarrollo de la Ohio State University.

Reconocimientos: Borradores previos de este artículo fueron revisados por Richard Hamilton (Ohio State University), Susan Reider y Robert Wasserstrom (Terra Group) y John Sanbrailo (Pan American Development Foundation). El autor está agradecido por las sugerencias y comentarios ofrecidos por estas cuatro personas, así como por la ayuda investigativa provista por Ariana González, egresada (promoción 2010) de la Northwestern University. Por supuesto, el autor es el único responsable de las determinaciones y opiniones vertidas en este artículo, como así también de cualquier error que el mismo pueda contener.

ninguna de ellas menciona que estas responsabilidades terminaron en 1990, ni tampoco que Texaco fue supervisado de cerca por su asociada paraestatal.

La responsabilidad multinacional es también un tema generalizado en la literatura que existe sobre esta cuestión. En el libro *Crude World*, gobiernos como el de Ecuador son caracterizados como “demasiado débiles para controlar a industrias poderosas” y se asigna la responsabilidad total por el daño ambiental en el Oriente a las empresas extranjeras.⁵ Presentando una evaluación similar, el economista Alberto Acosta, quien se ha desempeñado en el gabinete del actual presidente del Ecuador, Rafael Correa, critica a los gobiernos anteriores por no haber tenido en cuenta los intereses del país o por ser incompetentes. De acuerdo con Acosta: “La dirección de la empresa estatal petrolera o del ministerio del ramo fue asumida por personajes abiertamente al servicio de las empresas transnacionales o por gente desconocedora de la industria”.⁶ Diversos trabajos académicos publicados en los Estados Unidos dan apoyo a este punto de vista.

En este artículo, se critica la narración extensa sobre el desarrollo petrolero en la Amazonia ecuatoriana mediante el análisis de las tres hipótesis constitutivas de dicho relato. La primera de estas hipótesis es que el país estaba completamente dominado por las empresas extranjeras. La segunda hipótesis es que la vasta mayoría de los ecuatorianos recibió poco o ningún beneficio del desarrollo petrolero. La tercera es que los intercambios que afectaron al medio ambiente del Oriente fueron decididos por actores multinacionales, no por el gobierno ecuatoriano.

Cada una de estas tres hipótesis es incompatible con el registro histórico, el cual se examina en este artículo. Poco después de que se descubriera petróleo y mucho antes de que hubiera producción comercial alguna, el gobierno nacional comenzó a consolidar su autoridad en la Amazonia ecuatoriana y sobre las empresas extranjeras que operaban en la región. No más de cinco años después de que comenzó a fluir el petróleo, se nacionalizó la industria, lo cual permitió al gobierno capturar casi todo el rendimiento creado por la inversión multinacional. Gracias a los miles de millones de petrodólares, ha tenido lugar un avance socioeconómico de base amplia, como se refleja en ingresos crecientes y en mejoras significativas de la supervivencia infantil y la expectativa de vida al nacer. Más aún, el gobierno nacional y Petroecuador han sido los principales responsables de la gestión ambiental en el Oriente, no las empresas extranjeras.

HIPÓTESIS NÚMERO UNO: ECUADOR ERA LA VÍCTIMA INDEFENSA DE LAS EMPRESAS PETROLERAS MULTINACIONALES

En la controversia que rodea el desarrollo de los recursos energéticos en la Amazonia ecuatoriana, unas pocas cuestiones están fuera de discusión. Como se documenta posteriormente en este artículo, Ecuador tenía una de las poblaciones más pobres y de crecimiento más rápido en el Hemisferio Occidental en la década de los 60. Además, es generalmente aceptado que el gobierno nacional carecía de la capacitación necesaria para “la administración, el control y la regulación de todos los aspectos de la industria petrolera”, tal como se lamentaron los funcionarios públicos poco después del descubrimiento del petróleo en 1967.⁷ Uno podría inferir de estos hechos que, ante el poder y la influencia de empresas tales como Texaco y Gulf, el gobierno atendió a todas y cada una de las exigencias de dichas empresas a la espera de que unos pocos petrodólares pudieran llegar al Ecuador.

The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations

Sin embargo, los líderes del país nunca fueron sumisos. A diferencia de sus predecesores, cuyos fondos estaban limitados a lo que pudieran recolectar por impuestos al comercio y la agricultura de la costa, estos líderes podían en realidad verse a cargo del desarrollo nacional. Además, los tecnócratas civiles habían estado trabajando por años en planes que hacían hincapié en la industrialización, la reforma agraria y en una mayor participación estatal en la economía. Estos planes fueron recibidos favorablemente por las fuerzas armadas,⁸ de tal manera que todo el liderazgo del país, civil y uniformado, entendió y prontamente se apoderó de la oportunidad única para un avance económico que se presentó a fines de los 1960.

El primer paso del gobierno fue salvaguardar las fronteras nacionales, de tal manera que el Oriente y sus recursos subterráneos no se perdieran a las naciones vecinas. Una vez que esto fue logrado, se puso en marcha un proceso conducente a la nacionalización de la industria petrolera. Gracias a los dividendos creados por la nacionalización, así como al incremento de las regalías de producción y los impuestos a la renta, el gobierno se aseguró de que sería el principal beneficiario del desarrollo petrolero.

Protección de las fronteras

Aunque esto pudiera ser difícil imaginar hoy en día, la integridad territorial era una preocupación principal para el Ecuador en la década de los 60. El país estaba todavía dolorido por la pérdida de una porción del Oriente a un ejército invasor del Perú en 1941. Como se destaca más adelante, el nacionalismo se vio reforzado desde los años 1950 hasta principios de los años 1970, cuando el Ecuador afirmó su control exclusivo sobre las áreas pesqueras y otros recursos marinos dentro de las 200 millas de sus costas. Esta posición, que generó relaciones tirantes con los Estados Unidos, endureció los sentimientos nacionalistas de la marina, que obtuvo el control del sector petrolero después de un golpe de estado en 1972.⁹

Para que ninguna potencia extranjera se viera tentada a usurpar el territorio ecuatoriano, se ampliaron las bases existentes y se establecieron nuevos puestos de avanzada a lo largo de las fronteras este y noreste del país. Además, los reclamos territoriales en la Amazonia se reforzaron creando “fronteras vivas”, similares a los que otros países sudamericanos estaban haciendo en esos momentos. El gobierno central trató al Oriente como “frontera a ser conquistada” y siguió “políticas enérgicas” para propiciar la colonización de tierras indígenas por parte de personas foráneas, de acuerdo con Judith Kimerling, una abogada ambientalista y autora de un libro en 1991 acerca de las consecuencias ambientales del desarrollo petrolero en el Ecuador. Como ella también destaca, el gobierno tenía otro motivo para propiciar la colonización de las selvas tropicales amazónicas, el cual era reducir el número de personas y aliviar presiones políticas para la redistribución de tierras en los lugares de origen de los inmigrantes.¹⁰

En 1963, un año antes de que se les otorgaran permisos de exploración de petróleo a Texaco y a Gulf, se adoptaron planes de colonización ambiciosos.¹¹ Pero fuera de un puñado de valles en las estribaciones de los Andes, el Oriente permaneció inaccesible y, por lo tanto, atrajo a pocos inmigrantes.¹² Una vez que se encontró petróleo, el gobierno se aseguró de que se estableciera la infraestructura de transporte necesaria para la colonización.

Kimerling narra que las obras públicas en la región “se diseñaron principalmente para dar apoyo a la industria petrolera”.¹³ Es claro, sin embargo, que la infraestructura se desarrolló en el

Oriente en gran medida para el beneficio de la colonización agrícola. El gobierno ordenó a las empresas extranjeras que gastaran dinero en caminos abiertos para el uso de todos, incluyendo ciertamente a los nuevos colonos. Esta era una práctica habitual del momento en todo el mundo en desarrollo, y permanece siéndolo hoy en día, como lo ejemplifican los caminos públicos que las empresas chinas han recientemente construido en un número de países africanos productores de petróleo.¹⁴

Durante un año o dos después del descubrimiento del petróleo, se consideró la creación de una zona neutral sobre los dos lados de la frontera entre Colombia y Ecuador, donde los recursos energéticos se desarrollarían “sin considerar fronteras nacionales” y desde donde se exportaría el petróleo a través de un oleoducto colombiano que terminaba en el puerto de Tumaco.¹⁵ Sin embargo, en última instancia se determinó que el oleoducto tendría que ser ampliado para manejar la producción ecuatoriana. Una vez que se tomó la decisión de construir un oleoducto completamente dentro del Ecuador, se seleccionó una ruta y los funcionarios nacionales planearon una red complementaria de caminos, puentes y otras instalaciones. El gobierno también forzó a Texaco y a Gulf a realizar los gastos necesarios, incluyendo 55,5 millones de dólares para la infraestructura del transporte.¹⁶ Entre los proyectos específicos que las empresas tuvieron que emprender se encontraba una carretera que unía Nueva Loja con Quito, la cual sirvió como conducto clave para la migración una vez completada en 1972.

Además de superar el aislamiento del Oriente a través de una inversión en infraestructura, el gobierno ecuatoriano promovió la colonización agrícola ofreciendo derechos de propiedad a los colonos que limpiaran la selva para establecer nuevos terrenos de cultivo y pastizales para el ganado. Este arreglo, que se aplicó tanto a la población indígena de la región como a los inmigrantes de otras partes del país,¹⁷ fue especialmente atractivo para los colonos de las tierras altas andinas, donde los campesinos raramente esperaban adquirir más de unas pocas hectáreas de terreno de cultivo.

Kimerling reconoce que las autoridades nacionales favorecieron la migración al Oriente y que se destruyeron lugares naturales debido a los derechos de propiedad que se otorgaron a las personas que hicieron granjas y haciendas de los bosques. Pero sus conclusiones de que “el desarrollo petrolero, dirigido por empresas extranjeras, ha sido el motivo principal de la destrucción forestal del Ecuador amazónico” y que “los caminos construidos por la industria petrolera tuvieron como consecuencia la colonización de un millón de hectáreas de selvas tropicales”¹⁸ se ven contradichas por la investigación académica.

El economista Sven Wunder, cuyo análisis de las causas de la deforestación es ampliamente citado, distingue entre la perturbación ambiental limitada directamente atribuible a la construcción de caminos utilizados por la industria petrolera, por un lado, y la extensa deforestación causada por los colonos agrícolas, por el otro.¹⁹ Estando de acuerdo de que la parte mayor de la deforestación es consecuencia de la colonización agrícola, los autores de otro estudio hacen hincapié en la extensión de la limpieza de tierras en el Oriente sur, donde no ha habido ningún desarrollo petrolero.²⁰ Wunder también cree que gran parte de la deforestación fue consecuencia de las restricciones gubernamentales sobre la importación de productos ganaderos. Debido a estas restricciones, la demanda ecuatoriana por estos productos, demanda que creció rápidamente junto con los ingresos a medida que se desarrollaban los recursos energéticos, fue satisfecha principalmente por las tierras deforestadas dentro de las fronteras del país.²¹ Otra política aplicada desde los años 1970 ha sido

los subsidios a los combustibles, los cuales reducen los costos para todos los granjeros pero que son particularmente ventajosos para productores en lugares remotos tales como el Oriente.²²

En resumen, la investigación muestra que los líderes nacionales impulsaron el desarrollo de la infraestructura requerida para la colonización agrícola e instituyeron diversas políticas para alentar a los granjeros que se establezcan en el Oriente, con lo cual se solidificó el control del Ecuador sobre la región.

Control de empresas extranjeras

Ante las amenazas potenciales a la integridad territorial, el gobierno ecuatoriano también se ocupó de establecer su autoridad sobre los productores de petróleo multinacionales. Estas medidas concordaban con un claro precedente histórico, el cual ha sido permitir que las empresas extranjeras hagan inversiones, pero solamente en las condiciones propias del país.

En 1938, por ejemplo, las autoridades nacionales estaban preocupadas de que el United Fruit Company, que había dominado por décadas la industria bananera y que había estado en actividad en el Ecuador durante varios años, llegara a ser demasiado poderosa en el país, como había sucedido antes en las repúblicas bananeras de Centroamérica. Para evitar esto, se implementaron dos restricciones. Una fue que ningún productor extranjero de bananas podía ser dueño de más de 80.000 hectáreas, lo que era 30.000 hectáreas menos que las que United Fruit poseía en ese tiempo. La otra restricción fue que cada exportador tenía que comprar por lo menos la mitad de su fruta de productores ecuatorianos.²³

Con el transcurso de los años, Ecuador nunca vaciló en su defensa de la soberanía nacional, aún ante una oposición extranjera rígida. En 1952, se unió a Chile y Perú en una declaración de que las aguas territoriales se extendían 200 millas de la costa, no 12 millas, como lo disponía históricamente el derecho marítimo internacional. Estas reclamaciones fueron rechazadas por los Estados Unidos, que insistieron en el límite tradicional de 12 millas. El gobierno de los Estados Unidos también prohibió a los pescadores de atún en San Diego, California, que pagaran aranceles a ninguna autoridad extranjera por el derecho de operar en lo que los

**CON EL TRANSCURSO DE LOS
AÑOS, ECUADOR NUNCA
VACILÓ EN SU DEFENSA DE
LA SOBERANÍA NACIONAL,
AÚN ANTE UNA OPOSICIÓN
EXTRANJERA RÍGIDA.**

Estados Unidos y otros países consideraban como alta mar. Instigada por el Ecuador en 1955, la Guerra del Atún fue particularmente intensa en 1971, cuando la marina del país confiscó 51 embarcaciones pesqueras y multó a los dueños de las embarcaciones un total de 2,4 millones de dólares. En represalia, los Estados Unidos suspendieron las ventas militares por un año y el Ecuador respondió ordenando a una pequeña misión militar de los Estados Unidos basada en Quito que se fuera del país.²⁴ El conflicto, que fue largamente responsable de que la flota pesquera basada en San Diego quedara fuera del negocio, terminó solamente cuando las cuestiones subyacentes se volvieron puramente académicas, gracias a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Convención del Derecho del Mar, que reconoció zonas económicas exclusivas dentro de las 200 millas de la costa.

De la misma manera en que fueron a grandes extremos para afirmar su autoridad sobre los productores de banana y los pescadores extranjeros, las autoridades ecuatorianas empezaron a imponer condiciones a las empresas petroleras durante los primeros dos años de los descubrimientos iniciales de petróleo cerca de Nueva Loja. En 1969, se le entregó al consorcio Texaco-Gulf un programa para reemplazar al personal de expatriados con ecuatorianos y se le ordenó que devolvieran aproximadamente dos tercios de su concesión original, que incluía más de 1.400.000 hectáreas.²⁵ Habiéndose quedado el consorcio con menos de 500.000 hectáreas, otras empresas pudieron participar en la búsqueda de recursos energéticos al este de los Andes. De esta manera, las autoridades de Quito se aseguraron de que ninguna empresa multinacional dominara a la industria petrolera ecuatoriana por su propia cuenta.

La afirmación de que las empresas extranjeras fácilmente manipulaban al Ecuador no tiene ninguna base en los hechos. El país nunca fue una república bananera, servil a la United Fruit Company. De la misma manera, el Ecuador no renunció a ninguno de sus derechos marítimos, aun cuando los mismos provocaron una disputa con el gobierno de los Estados Unidos y la industria del atún, que alcanzó su pico más encarnizado al mismo tiempo que Texaco y Gulf desarrollaban depósitos petroleros en el Oriente. De manera más significativa, el Ecuador nacionalizó la industria petrolera dentro de los cinco años del comienzo de la producción comercial y las exportaciones, lo cual contradice el argumento de la agencia multinacional.

Captura del premio

Una vez aseguradas las fronteras del país y cementada la autoridad pública con respecto a las empresas multinacionales, Ecuador pudo concentrarse en capturar la riqueza petrolera, la cual era necesaria para continuar con el desarrollo del país. Sin embargo, no eran aconsejables medidas precipitadas mientras que la mayoría de las inversiones planeadas por las empresas extranjeras todavía no habían ocurrido. Por lo tanto, los primeros cambios fiscales, implementados en 1969, fueron modestos: un impuesto predial originalmente establecido a razón de 25 centavos de dólar por hectárea, fue incrementado gradualmente a 40 centavos de dólar por hectárea, y las regalías de producción se ajustaron del 6 al 11% de los ingresos de la exportación.²⁶

Ya en 1970, los inversionistas extranjeros comenzaron a quejarse de las condiciones que les imponía el gobierno ecuatoriano, aunque en ese tiempo Texaco y Gulf no dieron ninguna señal de irse del Ecuador debido a sus recientes compromisos financieros de importancia. Posteriormente, otras empresas perdieron interés. A principios de 1973, siete empresas que habían estado buscando petróleo en el Oriente devolvieron sus concesiones al gobierno nacional, citando como motivo a los impuestos y otras cargas.²⁷

Un cambio de mayor envergadura ocurrió después de 1972, cuando las fuerzas armadas se apoderaron del gobierno justo cuando comenzaban la producción petrolera y las exportaciones. El sector petrolero fue puesto en las manos de los oficiales de la marina, cuyo nacionalismo se había forjado durante la Guerra del Atún y cuya capacidad y la de los civiles que les proporcionaban asesoría técnica era respetada por el Banco Mundial.²⁸ No hay nada que indique que los oficiales ecuatorianos se preocuparon de que los altos impuestos y las regalías retrasaban el desarrollo del recurso. Después de todo, muchos estaban convencidos en ese tiempo de la creciente escasez del recurso, sobre todo debido a que la cuadruplicación de los precios del petróleo a fines de 1973 y a principios de 1974 parecía confirmar las calamitosas predicciones hechas en ese sentido por Paul

The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations

Ehrlich y el Club de Roma. Las autoridades ecuatorianas razonaron que, si la riqueza del Oriente se dejaba en el suelo por más tiempo, el país realmente saldría ganando.²⁹

Estando los nacionalistas comprometidos y envalentonados por los tiempos, las mismas autoridades exigieron que Texaco y Gulf aceptaran nuevos términos comerciales en 1973. De conformidad con un acuerdo renegociado, que iba a durar 20 años, el 25% del consorcio se entregaría a la recientemente creada empresa de propiedad estatal, inicialmente conocida como la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE). Además, la tasa de las regalías se incrementó del 11 al 16% de los ingresos de las exportaciones y se implementó un impuesto a las ganancias.³⁰ De acuerdo a informes presentados al Ministerio de Finanzas, de 1972 a 1977, la tasa impositiva sobre las ganancias del consorcio se incrementó del 44,4% al 87,31%. “Comparando el sistema impositivo ecuatoriano con el venezolano o las estructuras impositivas del Medio Oriente”, el Banco Mundial concluyó a mediados del 70 que “el nivel de la mayoría de los impuestos resultantes del sistema ecuatoriano es más alto que el de los otros dos”.³¹

A la luz de los crecientes impuestos, el socio privado de Texaco decidió que realizar actividades comerciales en el Oriente ya no le convenía. Kimerling opina que el gobierno ecuatoriano “forzó a Gulf a retirarse”.³² En 1976, la empresa entregó su parte del consorcio a la CEPE. Esta transacción se completó al año siguiente, de modo que desde 1977 hasta 1992, la empresa estatal tuvo una participación del 62.5%. Al final de este período, Petroecuador también adquirió la participación de Texaco en el consorcio.

Las consecuencias financieras de la nacionalización, las cargas impositivas y los arreglos relacionados fueron directas. Kimerling estima que, de 1972 a 1982, el Estado ecuatoriano recibió dividendos, regalías de producción e impuestos a las ganancias por un total de 7.400 millones de dólares.³³ Sin embargo, esta cifra es una subestimación. De acuerdo a los datos obtenidos de la Dirección Nacional de Hidrocarburos del Ecuador, informes de empresas y otras fuentes, los beneficios devengados por el gobierno nacional -- los que consisten en: (1) ganancias contables obtenidas por la empresa petrolera estatal, (2) regalías pagadas ya sea en efectivo o en petróleo crudo, (3) impuestos a las ganancias pagados por Gulf (antes de 1977) y Texaco y (4) ventas de crudo a precios por debajo de los niveles prevalecientes en los mercados internacionales -- totalizaron 22.700 millones de dólares desde 1972 hasta 1992. Estos beneficios excedieron por mucho las ganancias netas de impuestos de 480 millones de dólares que Texaco obtuvo durante el mismo periodo, sin contar las ganancias netas de impuestos de Gulf por valor de 149 millones de dólares antes de 1977.³⁴ En otras palabras, el 97.3% de rendimiento monetario resultante del desarrollo petrolero en las vecindades de Nueva Loja fue capturado por el Estado ecuatoriano, el 2,1% por Texaco y el 0,6% por Gulf.

HIPÓTESIS NÚMERO DOS: LA RIQUEZA PETROLERA NO HA CREADO UN PROGRESO SOCIOECONÓMICO DE BASE AMPLIA EN EL ECUADOR

Gracias a las políticas adoptadas por las autoridades nacionales, de muchas maneras a costa de los inversionistas en la industria petrolera ecuatoriana, cualquier falta de progreso económico del país durante las últimas cuatro décadas no puede culparse a las ganancias de las multinacionales. Por cierto, ningún serio observador afirmarí que el Ecuador no ha experimentado desarrollo. Las críticas se han enfocado en vez en las inequidades económicas.

Mucho de la culpa de esta desigualdad reside en los servicios uniformados, los que han recibido una gran parte de los petrodólares del país. Desde 1972 hasta el año 2000, los gastos militares representaron un promedio de un 45% del presupuesto nacional. Ello permitió a las fuerzas armadas adquirir una flota de buques de transporte petrolero, una aerolínea y también otras empresas comerciales.³⁵ Sin embargo, la riqueza petrolera también se ha gastado en servicios sociales y subsidios para el público en general. El ingreso bruto nacional (IBN) por cápita también ha mejorado. Además, los indicadores no económicos del bienestar humano, incluyendo la tasa de mortalidad infantil (TMI) y la expectativa de vida al nacimiento, han registrado ganancias notables, gracias a mejores suministros de agua y sanidad pública, un acceso más amplio a productos farmacéuticos, y, de mayor importancia, una mejora en la nutrición.

Condiciones en 1967

En el tiempo en que se descubrió el petróleo en el Oriente, el ingreso medio en el Ecuador era apenas la mitad del promedio latinoamericano y caribeño; solamente Haití tenía un IBN por cápita apreciablemente menor (Tabla 1). La situación del país en cuanto a medidas no económicas era un poco mejor. Por ejemplo, la TMI (100 muertes infantiles por cada 1.000 nacimientos vivos) estaba ligeramente por encima del promedio regional y por debajo de las tasas de Brasil, Perú y otras naciones con ingresos medios más altos. Aun cuando la expectativa de vida al nacer del Ecuador (57 años) era dos años menor que el promedio latinoamericano y caribeño, era mayor que la expectativa de vida de El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú, cada uno de los cuales tenía ingresos medios más altos.

En los años del 60, una mejor supervivencia infantil y un período de vida más largo todavía iban a tener un impacto en la tasa de fertilidad total (TFT). A un promedio de seis y medio de nacimientos por mujer, la fertilidad humana en el Ecuador era similar a la que había sido por muchas generaciones. Lo mismo era cierto de los países andinos vecinos, México y América Central, así como la República Dominicana y Haití. Además, los ecuatorianos tenían muchos hijos porque la mayoría de ellos vivían en áreas rurales, donde los ingresos eran escasos y las familias grandes fueron, y siguen siendo, la norma.

Con las TFT todavía altas y la amenaza de muerte prematura en retroceso, Ecuador estaba experimentando un crecimiento poblacional más rápido que la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe en 1967. México y Venezuela habían realizado mayores avances contra las enfermedades mortales, de manera tal que tenían una mayor expansión demográfica. La expectativa de vida era menor en El Salvador y Nicaragua, pero sus TFT eran más altas y sus poblaciones estaban creciendo más rápidamente que en el Ecuador. Pero al 3%, la tasa de crecimiento anual en el Ecuador excedía las tasas de otras 14 naciones de la región.

La situación en 1992

Veinticinco años después, cuando la sociedad de Texaco con Petroecuador terminó, las diversas medidas de bienestar humano fueron mejores y las tasas de fertilidad y de crecimiento poblacional menores (Tabla 2). El IBN nominal por cápita era en realidad una fracción del promedio regional en 1992 y menor que en 1967, pero con una corrección por la paridad del poder adquisitivo, para tener en cuenta los precios bajos que los ecuatorianos pagaban por alimentos y muchos otros

artículos, el IBN por cápita en realidad representaba el 77% del promedio latinoamericano y caribeño.

Las mejoras en los indicadores no económicos eran particularmente notables. La TMI cayó más del 50% entre 1967 y 1992, a razón de 43 muertes infantiles por 1.000 nacimientos vivos. Este progreso, que se debe al cuidado prenatal gratuito provisto por el gobierno así como a una mejor nutrición y otros avances, se tradujo en aumentos significativos en la expectativa de vida al nacer. Mientras que en 1967 la expectativa de vida era menor en el Ecuador que en el resto de Latinoamérica y el Caribe, un bebé ecuatoriano nacido en 1992 podía esperar vivir 70 años, en comparación con un promedio regional de 69 años. Siete de los países vecinos hemisféricos del país tenían un IBN por cápita mayor pero un período de vida esperado más breve. Estos países eran: Brasil, Colombia, la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú.

Entre 1967 y 1992, la TFT del Ecuador cayó de 6,8 nacimientos a 3,4 por mujer, mientras que el promedio regional declinó de 5,6 a 3,1 nacimientos por mujer. Una razón de la pequeña brecha que permanecía en 1992 era que la fracción rural de la población del Ecuador (44%) era todavía más alta que la fracción rural de toda la región (28%). De la misma manera, la expansión demográfica anual había declinado, de 3,0% en 1967 a 2,2% un cuarto de siglo más tarde, pero continuaba excediendo la tasa de crecimiento regional. Algunos de los países con una expansión menor, tales como El Salvador y México, estaban experimentando una mayor emigración y, por lo tanto, un crecimiento poblacional más lento.

Ecuador en la actualidad

El avance socioeconómico registrado en Ecuador después de 1967 no fue efímero en ninguno de sus aspectos. Por el contrario, la transformación positiva financiada en gran medida con petrodólares continúa siendo obvia después de cuatro décadas. En el año 2005, la TMI del Ecuador (20 muertes infantiles por cada 1.000 nacimientos vivos) fue un 10% más baja que el promedio latinoamericano y caribeño, y su expectativa de vida al nacimiento (75 años) fue dos años más larga que el promedio regional. En la actualidad, un recién nacido ecuatoriano puede esperar vivir casi tanto como un infante estadounidense (78 años). La TFT nacional es ahora de 2,6 nacimientos por mujer, que es un poco mayor que el nivel de remplazo poblacional de 2,1 nacimientos. Entre una fertilidad disminuida y un aumento emigratorio, la población ahora crece a una tasa anual del 1,0%, que es menor que el crecimiento regional del 1,2%.³⁶

HIPÓTESIS NÚMERO TRES: LOS ACTORES MULTINACIONALES, Y NO EL GOBIERNO ECUATORIANO, FUERON LOS RESPONSABLES DEL DETERIORO AMBIENTAL EN EL ORIENTE

Si bien no puede negarse que el progreso socioeconómico en gran medida ha sido posible por el desarrollo petrolero, las mejoras para el país en su conjunto han coincidido con daños a los recursos naturales de la Amazonia ecuatoriana.

Los críticos aducen que el daño a los recursos naturales ha sido consecuencia de la falta de poder de negociación del Ecuador con las compañías petroleras extranjeras. Sin embargo, como se documenta en este artículo, el poder del gobierno era, de hecho, sustancial. Las autoridades

ecuatorianas obligaron a las empresas multinacionales a gastar decenas de millones de dólares en la infraestructura de un transporte para facilitar la colonización, en la cual los productores petroleros no tenían ningún interés. Una vez que el petróleo comenzó a fluir, el gobierno aumentó las regalías de producción y los impuestos a las ganancias y comenzó a nacionalizar la industria. En un llamativo contraste, la influencia del gobierno raramente se utilizó para implementar o fortalecer salvaguardas ambientales.

La baja prioridad que el gobierno ha asignado a la protección ambiental fue obvia en 1990, cuando las responsabilidades operativas de Texaco se transfirieron a Petroecuador. Ese mismo año, Robert F. Kennedy, Jr. (supervisor de Kimerling en esa época) se reunió con el Subsecretario de Medio Ambiente del Ministerio de Energía y Minas del Ecuador, que tenía la facultad de regular a la empresa petrolera estatal y al resto de la industria. El funcionario manifestó en confianza que el presupuesto anual para su departamento, que había sido creado ese mismo año, era apenas de 10.000 dólares (sin contar sueldos y beneficios, se supone). Kennedy escuchó con simpatía al funcionario mientras éste se quejaba de que el gobierno de los Estados Unidos no había proporcionado financiamiento alguno.³⁷ Sin embargo, los funcionarios estadounidenses se hubieran sentido incómodos defendiendo una ayuda adicional para el departamento del Subsecretario, dado que el gobierno al que pertenecía este funcionario había recibido miles de millones de petrodólares en el transcurso de los años.

La actitud y las políticas de Petroecuador no cambiaron después de que Texaco se fue del país en 1992, lo cual socava aún más la afirmación de que los controles ambientales fueron débiles en el Ecuador debido a la presión e influencia de las multinacionales. Por ejemplo, en febrero de 1993, la empresa estatal estableció tres campamentos de exploración en la reserva Cuyabeno, una zona protegida al este de Nueva Loja con pequeñas colonias indígenas. Esto se hizo sin notificar a los funcionarios a cargo del parque, cuya aprobación previa para los campamentos era requerida por ley, ni tampoco a las comunidades indígenas. Después de un informe presentado a fines de abril en La Televisión, un programa popular que salía al aire todos los domingos a la noche, el director de parques nacionales convocó una audiencia pública. Impuso a la empresa estatal una multa máxima de sólo 315 dólares. De mayor importancia fue el hecho que se ordenó a Petroecuador, que nunca había sido sancionado por daño ambiental, a que cerrara sus campamentos. Esta orden permaneció en efecto por escasamente tres meses. En septiembre, se le informó al director de parques que continuarían las actividades de perforación exploratoria en la Reserva de Cuyabeno.³⁸

En los años siguientes, se proporcionaron pruebas adicionales de la negligencia ambiental por parte de la empresa petrolera estatal. En 1995, después de una auditoría supervisada por el gobierno, las responsabilidades para la reparación ambiental se dividieron entre Petroecuador y Texaco para la concesión que habían previamente compartido. Petroecuador tiene aún que cumplir con sus responsabilidades. Por el contrario, Texaco lo hizo en apenas tres años, gastando 40 millones de dólares para cerrar piscinas de desechos y otras fuentes posibles de contaminación. En 1998, después de que se terminó este trabajo, el gobierno otorgó a Texaco una liberación plena y completa de toda responsabilidad ambiental en relación con sus operaciones en el Ecuador.³⁹

Aparte de ciertas advertencias generales contenidas en una serie de leyes, decretos y contratos de producción para proteger los recursos naturales y evitar la contaminación, por más de dos décadas después del descubrimiento del petróleo cerca de Nueva Loja no existieron

regulaciones específicas para contener la contaminación ocasionada por la industria petrolera del Ecuador. El primer código ambiental fue promulgado en 1992.⁴⁰ Este código fue reemplazado por un conjunto más comprensivo de regulaciones en 1995,⁴¹ tres años después de que Petroecuador se convirtió en el único propietario y operador de la concesión que Texaco y Gulf comenzaron a desarrollar hacia fines de los años 1960.

EN RESCATE DEL REGISTRO HISTÓRICO

Como se observó al comienzo de este artículo, un relato falaz circunda la campaña contra el desarrollo petrolero en el este del Ecuador -- un relato acerca de la explotación sin control de los recursos naturales y el saqueo del medio ambiente por parte de las empresas multinacionales.

Una narración alternativa emerge cuando se examina la verdadera historia de este desarrollo. El punto de partida de esta narración es la gestión por parte del gobierno ecuatoriano, incluida la empresa petrolera estatal. Tal como se documentó en las páginas anteriores, las autoridades nacionales respondieron al descubrimiento del petróleo: primero, salvaguardando las fronteras internacionales (en gran medida promoviendo la migración y desforestación), luego recortando las prerrogativas de las empresas extranjeras y nacionalizando a la industria petrolera y, finalmente, capturando los petrodólares.

La precisión histórica también exige el reconocimiento del progreso socio-económico que Ecuador ha logrado desde los años 1970, cuando los líderes nacionales solemnemente prometieron “sembrar petróleo.” Los estándares materiales de vida, la supervivencia infantil, la expectativa de vida al nacimiento y otras medidas del bienestar humano han alcanzado niveles más allá de lo que se pensaba era posible hace cuatro décadas atrás. Por cierto, el progreso del Ecuador se compara favorablemente con lo que se ha logrado en la región, gracias en una medida no insignificante a la riqueza petrolera.

**POR CIERTO, EL
PROGRESO DEL
ECUADOR SE COMPARA
FAVORABLEMENTE CON
LO QUE SE HA LOGRADO
EN LA REGIÓN, GRACIAS
EN UNA MEDIDA NO
INSIGNIFICANTE A LA
RIQUEZA PETROLERA.**

El elemento final del registro histórico está relacionado con la administración ambiental por parte del gobierno nacional, la autoridad máxima en la materia, no con las empresas multinacionales. El Estado ecuatoriano esperó décadas para regular la contaminación en el Oriente, recibiendo más de 20.000 millones de dólares en dividendos, impuestos y otros beneficios antes de promulgar normas específicas.

Se deben rechazar cada una de las tres hipótesis acerca de la participación, en el pasado, de las multinacionales en la industria petrolera del Ecuador. Sin embargo, hay otra hipótesis, una que tiene que ver con las consecuencias de la campaña contra empresas, tales como Conoco y Chevron. Algunas de estas consecuencias son obvias, en particular, la falta de incentivo para invertir en el Ecuador si una empresa puede hacer frente a reclamos legales de miles de millones de dólares mucho después de que sus operaciones fueran fuertemente gravadas y, en última instancia, nacionalizadas.⁴² Sin embargo, si una campaña exitosa contra las multinacionales beneficiará realmente el Ecuador, en general, y en los territorios amazónicos, en particular, se decidirá por acontecimientos que aún se están desarrollando.

¿Representará la gestión ambiental de Petroecuador y sus nuevos socios extranjeros (de países tales como la China y Venezuela) verdaderamente una mejora a las prácticas de las empresas estadounidenses? ¿Utilizarán estos nuevos socios una mejor tecnología para encontrar y extraer combustibles fósiles, aumentando así la producción y bajando los costos? ¿Estarán estos socios más conformes con las cargas financieras impuestas por el gobierno ecuatoriano? En los próximos años, este tipo de cuestiones quedarán resueltas, muy posiblemente en perjuicio del Ecuador.

Tabla 1: Indicadores de desarrollo seleccionados* para el Ecuador y Latinoamérica y el Caribe en 1967

	IBN per cápita (US\$, actuales)	TMI en 1965 (muertes por cada 1000 nacimientos)	Expectativa de vida al nacer	TFT (nacimientos por mujer)	Fracción rural de la población (porcentaje)	Crecimiento anual de la población (porcentaje)
Países clasificados por arriba del Ecuador	Argentina (1.250) Venezuela (1.020) Chile (760) Panamá (630) Uruguay (620) México (570) Perú (490) Costa Rica (410) Brasil (310) El Sal. (310) Guatemala (300) Colombia (290) Nicaragua (290)	Cuba (38) Uruguay (47) Panamá (53) Venezuela (53) Argentina (56) Paraguay (62) Colombia (75) Costa Rica (75) México (86) Chile (96)	Cuba (69) Uruguay (69) Argentina (66) Costa Rica (66) Paraguay (65) Panamá (64) Venezuela (64) Chile (61) Colombia (60) México (60) Brasil (58) Rep. Dom. (57)	Uruguay (2.8) Argentina (3.0) Cuba (4.3) Chile (4.4) Brasil (5.4) Panamá (5.6) Costa Rica (5.8) Venezuela (5.9) Chile (6.0) Colombia (6.2) Paraguay (6.2) Guatemala (6.3)	Uruguay (18) Argentina (23) Chile (27) Venezuela (31) Cuba (40) México (44) Perú (46) Brasil (48) Colombia (48) Panamá (54) Nicaragua (56) Bolivia (61) El Sal. (61)	Uruguay (1.0) Argentina (1.4) Cuba (1.9) Haití (2.0) Chile (2.1) Bolivia (2.3) Paraguay (2.5) Brasil (2.6) Guatemala (2.7) Honduras (2.7) Perú (2.8) Colombia (2.9) Costa Rica (2.9) Panamá (2.9)
Ecuador	260	97	57	6.5	62	3.0
Países clasificados por debajo del Ecuador	Rep. Dom. (250) Honduras (230) Haití (80)	Rep. Dom. (97) El Sal. (115) Brasil (120) Nicaragua (120) Guatemala (126) Honduras (128) Perú (140) Bolivia (151) Haití (157)	El Sal. (56) Nicaragua (52) Perú (52) Honduras (51) Guatemala (50) Bolivia (45) Haití (46)	Bolivia (6.6) Rep. Dom. (6.6) El Sal. (6.6) Perú (6.6) México (6.8) Nicaragua (7.0) Honduras (7.4)	Costa Rica (63) Rep. Dom. (63) Paraguay (63) Guatemala (65) Honduras (73) Haití (82)	Rep. Dom. (3.1) Nicaragua (3.1) México (3.2) Venezuela (3.3) El Sal. (3.7)
Promedio regional	478	100	59	5.6	45	2.7

* No hay estimaciones disponibles del IBN per cápita para este período para Bolivia, Cuba o Paraguay.

Fuente: Banco Mundial. *World Development Indicators Online* [Indicadores de desarrollo mundial en línea] (<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ>). Accedido a través del Sistema de Bibliotecas de la Universidad Estatal de Ohio el 18 de agosto de 2009.

Tabla 2: Indicadores de desarrollo seleccionados para el Ecuador y Latinoamérica y el Caribe en 1992

	IBN per cápita (US\$, actuales)	TMI en 1990 (muertes por cada 1000 nacimientos)	Expectativa de vida al nacer	TFT (nacimientos por mujer)	Fracción rural de la población (porcentaje)	Crecimiento anual de la población (porcentaje)
Países clasificados por arriba del Ecuador	Argentina (6,310) Uruguay (3,850) México (3,820) Chile (3,020) Brasil (2,780) Venezuela (2,760) Costa Rica (2,610) Panamá (2,530) Paraguay (1,440) Perú (1,440) Colombia (1,320) El Sal. (1,100) Rep. Dom. (1,090) Guatemala (1,060)	Cuba (11) Costa Rica (16) Chile (18) Uruguay (21) Argentina (25) Panamá (27) Venezuela (27) Colombia (28) Paraguay (34) México (42)	Costa Rica (77) Cuba (75) Chile (74) Panamá (73) Uruguay (73) Argentina (72) México (72) Venezuela (72)	Cuba (1.7) Uruguay (2.5) Brasil (2.6) Chile (2.6) Argentina (2.9) Colombia (2.9) Costa Rica (2.9) Panamá (2.9) Rep. Dom. (3.2) México (3.2) Venezuela (3.3)	Uruguay (10) Argentina (12) Venezuela (15) Chile (16) Brasil (24) Cuba (26) México (28) Colombia (31) Perú (31) Panamá (44)	Cuba (0.7) Uruguay (0.7) Argentina (1.4) Brasil (1.6) Chile (1.8) México (1.8) Rep. Dom. (1.9) El Sal. (1.9) Perú (1.9) Colombia (2.0) Haití (2.0) Panamá (2.0)
Ecuador	1,040 *	43	70	3.4	44	2.2
Países clasificados por debajo del Ecuador	Bolivia (790) Honduras (610) Haití (310) Nicaragua (240) Cuba (no estimate available)	Honduras (45) El Sal. (47) Brasil (49) Nicaragua (52) Rep. Dom. (54) Perú (58) Guatemala (60) Bolivia (85) Haití (105)	Colombia (69) Rep. Dom. (69) Paraguay (69) Brasil (67) El Sal. (67) Honduras (67) Perú (67) Nicaragua (66) Guatemala (64) Bolivia (60) Haití (55)	El Sal. (3.5) Perú (3.7) Paraguay (4.3) Nicaragua (4.5) Bolivia (4.8) Honduras (4.9) Haití (5.2) Guatemala (5.4)	Bolivia (43) Rep. Dom. (44) Costa Rica (47) Nicaragua (47) El Sal. (49) Paraguay (50) Guatemala (58) Honduras (59) Haití (70)	Bolivia (2.3) Venezuela (2.3) Guatemala (2.3) Costa Rica (2.4) Nicaragua (2.5) Honduras (2.7) Paraguay (2.8)
Promedio regional	2,762 *	44	69	3.1	28	1.8

* Debido a que los precios, en promedio, fueron inferiores en el Ecuador que en otras partes de la región, la diferencia en IBN per cápita es mucho menor cuando se toma en cuenta el poder adquisitivo: 3.960 dólares para el Ecuador en comparación con un promedio de 5.156 dólares para Latinoamérica y el Caribe.

Fuente: Banco Mundial. *World Development Indicators Online* [Indicadores de desarrollo mundial en línea] (<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ>). Accedido a través del Sistema de Bibliotecas de la Universidad Estatal de Ohio el 18 de agosto de 2009.

Notes

- ¹ Robert F. Kennedy, Jr., "Driving out Conoco Disservice to Rain Forests," *Washington Post*, August 24, 1992, A17.
- ² El nombre original del asentamiento fue Lago Agrio – una traducción de *Sour Lake*, el pueblo donde nació Texaco. Muchos ecuatorianos siguen utilizando este nombre, en vez de Nueva Loja.
- ³ *María Aguinda y otros v. Chevron Corporation*, No. 002-2003, Provincial Court of Justice of Sucumbíos, Ecuador.
- ⁴ Richard Stalin Cabrera-Vega, *Informe Sumario del Examen Pericial* (Nueva Loja: Corte de Justicia de Nueva Loja, 24 de Marzo de 2008), 1.
- ⁵ Peter Maass, *Crude World: The Violent Twilight of Oil* (New York: Alfred A. Knopf, 2009), 81.
- ⁶ Alberto Acosta, *La Maldición de la Abundancia* (Quito: Abya-Yala, 2009), 31.
- ⁷ Ministerio de Planificación, *Junta Plan, Libro 3, Parte 2 Programa de Desarrollo del Petróleo* (Quito: 1966). Quoted in George Philip, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), 275.
- ⁸ José Vicente Zevallos, "Oil, Power, and Rural Change in Ecuador, 1972-1979" (PhD diss., University of Wisconsin, 1985), 20-21.
- ⁹ Philip, *Oil and Politics in Latin America*, 277.
- ¹⁰ Judith Kimerling, *Amazon Crude*, (Washington: Natural Resources Defense Council, 1991), 39-40.
- ¹¹ Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, "Plan General de Desarrollo Económico y Social: Capítulo II, Colonización," (Quito: 1963).
- ¹² Ray Bromley, "The Colonization of Humid Tropical Areas of Ecuador," *Singapore Journal of Tropical Geography* 2, no. 1 (1981): 15-26.
- ¹³ Kimerling, *Amazon Crude*, 40.
- ¹⁴ John Ghazvinian, *Untapped: The Scramble for Africa's Oil*, (Orlando: Harcourt, 2007), 276-277.
- ¹⁵ Oil & Gas Journal, "Texaco Scores Big in Ecuador," April 24, 1967, 70.
- ¹⁶ Guillaume Fontaine, *El Precio del Petróleo: Conflictos Socio-Ambientales y Gobernabilidad en la Región Amazónica*, (Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2007), 37. Oil & Gas Journal, "Texaco's Ecuador Record Still Intact," April 28, 1969, 48.
- ¹⁷ Theodore Macdonald, Jr., "Indigenous Responses to an Expanding Frontier: Jungle Quichua Economic Conversion to Cattle Ranching," in *Cultural Transformations and Ethnicity in Modern Ecuador*, edited by Norman Whitten, Jr. (Urbana: University of Illinois Press, 1981), 356-383.
- ¹⁸ Kimerling, *Amazon Crude*, 10 and 75.
- ¹⁹ Sven Wunder, *Oil Wealth and the Fate of the Forest*, (London: Routledge, 2003), 220-224.
- ²⁰ Thomas Rudel with Bruce Horowitz, *Tropical Deforestation, Small Farmers, and Land Clearing in the Ecuadorian Amazon* (New York: Columbia University Press, 1993), 44-46.
- ²¹ Wunder, *Oil Wealth and the Fate of the Forest*, 224-227.
- ²² Douglas Southgate, "Policies Contributing to Agricultural Colonization of Latin America's Tropical Forests," in *Managing the World's Forests*, edited by Narendra P. Sharma (Dubuque: Kendall/Hunt Publishing Company, 1992), 215-235.
- ²³ Registro Oficial No. 223, Quito, 23 de Julio de 1938.
- ²⁴ Ronn Pineo, *Ecuador and the United States*, (Athens: University of Georgia Press, 2007), 174-177.
- ²⁵ John D. Martz, *Politics and Petroleum in Ecuador*, (New Brunswick: Transaction Books, 1987), 59.
- ²⁶ Frank J. Gardner, "Oriente: The Hottest New Latin Oil Patch in Years," *Oil & Gas Journal*, March 24, 1969, 63.
- ²⁷ Oil & Gas Journal, "Seven Operators Turn Back Ecuador Acreage," January 15, 1973, 33.
- ²⁸ Philip, *Oil and Politics in Latin America*, 277.
- ²⁹ *Ibid.*, 279.
- ³⁰ Oil & Gas Journal, "Texaco-Gulf, Ecuador Sign New 20 Year Deal," August 13, 1973, 45.
- ³¹ International Bank for Reconstruction and Development, Current Position (Washington: 1976). Quoted in Philip, *Oil and Politics in Latin America*, 280.
- ³² Kimerling, *Amazon Crude*, 43.
- ³³ *Ibid.*, 46.
- ³⁴ Brent C. Kaczmarek, *Chevron Corporation (USA) and Texaco Petroleum Company (USA), Claimants, vs. The Republic of Ecuador, Respondent* (Washington: Navigant Consulting, Inc., September 6, 2010), 22-35.
- ³⁵ Allen Gerlach, *Indians, Oil, and Politics: A Recent History of Ecuador*, (Wilmington: Scholarly Resources, 2003), 35.
- ³⁶ Se ha obtenido datos sobre IBN por cápita, TMI, etc. de: World Bank, *World Development Indicators Online* (<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ>), accesado a través del Ohio State University Library System, 18 de agosto de 2009.

³⁷ Robert F. Kennedy, Jr., "Preface," in Kimerling, *Amazon Crude*, xxvi.

³⁸ Douglas Southgate and Morris Whitaker, *Economic Progress and the Environment: One Developing Country's Policy Crisis* (New York: Oxford University Press, 1994), 83.

³⁹ The Economist, "Justice or Extortion? The Hounding of an American Oil Company," May 23, 2009, p. 42.

⁴⁰ Registro Oficial No. 888, Quito, 6 de Marzo de 1992.

⁴¹ Registro Oficial No. 766, 24 de Agosto de 1995.

⁴² Wall Street Journal, "Shakedown in the Rain Forest: The Attempt to Loot Chevron for \$27 Billion Is Falling Apart," September 23, 2010, 12.

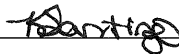


STATE OF NEW YORK)
 ESTADO DE NUEVA YORK) ss
)
 COUNTY OF NEW YORK)
 CONDADO DE NUEVA YORK)

CERTIFICATION/
CERTIFICACIÓN

This is to certify that the attached translation is, to the best of my knowledge and belief, a true and accurate translation from English into Spanish of the attached document.

Por la presente certifico que la traducción adjunta de inglés a español es, a mi leal saber y entender, traducción fiel y exacta del documento adjunto.




Kristin Santizo, Project Manager/Gerente de proyectos
 Geotext Translations, Inc.

Sworn to and subscribed before me/Suscrito y jurado ante mí

this 20th day of Agust, 2011.

a los 20 días del mes de Agust de 2011.



KURT ADAM SHULENBERGER
 NOTARY PUBLIC-STATE OF NEW YORK
 No. 01SH6235526
 Qualified in Queens County
 My Commission Expires February 07, 2015

National Interests, Multinational Actors, and Petroleum Development in the Ecuadorian Amazon

by Douglas Southgate

For more than two decades, Ecuadorian environmentalists and their international allies have opposed fossil fuel extraction in the Amazonian lowlands of eastern Ecuador. Their greatest victory occurred in 1992 when a major oil company, Conoco, sold its interests in a production-block it had been developing. At the time, the effectiveness of controls on pollution and deforestation that Conoco had put in place were recognized by Robert F. Kennedy, Jr. – who on several occasions has visited the *Oriente* (the Ecuadorian name for the region east of the Andes). Regardless of Kennedy’s misgivings about pressuring the company to leave,¹ the opponents of the oil industry persevered. In 1993, a lawsuit was filed against Texaco, which along with Gulf Oil Corporation began searching for petroleum in the *Oriente* in 1965 and found sizable deposits two years later near Nueva Loja.² Having purchased Texaco in 2001, Chevron is now the defendant in the lawsuit, which has been tried in Nueva Loja since 2003.³

A broad narrative surrounding the campaign against oil drilling in eastern Ecuador holds that multinational firms – not any Ecuadorian institution – are solely responsible for the adverse consequences resulting from petroleum development. The theme of multinational culpability is unmistakable in a pair of legal filings made by a court-appointed expert in Nueva Loja. In those filings, both submitted in 2008, the expert barely mentions the Ecuadorian government and the state oil company, called Petroecuador, despite the nationalization of Texaco and Gulf’s holdings more than three decades ago. The first report contains a solitary reference to the state company’s interests in the concession originally developed by Texaco and Gulf and nothing is stated about the 62.5 percent stake Petroecuador held for fifteen years beginning in 1977.⁴ Neither do the filings acknowledge that it has been the concession’s only owner since Texaco’s departure from the small, Andean country in 1992. The filings correctly observe that the US firm had operational responsibilities,

Douglas Southgate is a professor in the Department of Agricultural, Environmental, and Development Economics at Ohio State University.

Acknowledgments: Previous drafts of this article were reviewed by Richard Hamilton (Ohio State University), Susan Reider and Robert Wasserstrom (Terra Group), and John Sanbrailo (Pan American Development Foundation). The author is grateful for the feedback these four individuals offered, as well as for research assistance provided by Ariana González, a 2010 graduate of Northwestern University. Of course, he is solely responsible for all findings and opinions reported in this article as well as any errors it might contain.

but they do not mention either that those responsibilities ended in 1990 or that Texaco was closely supervised by its parastatal associate.

Multinational agency is also a pervasive theme in literature surrounding this issue. In the book *Crude World*, governments like Ecuador's are characterized as "too weak to control powerful industries" and full responsibility for environmental harm in the *Oriente* is assigned to foreign companies.⁵ Offering a similar assessment, economist Alberto Acosta, who has served in the cabinet of Ecuador's current president, Rafael Correa, criticizes former administrations for not serving their country's interests or for being incompetent. According to him, "The leadership of the state oil company or energy ministry was taken over by people who were openly at the service of multinational corporations or by people who knew nothing about the industry."⁶ A number of academic papers published in the United States support this view.

In this article, the broad narrative about petroleum development in the Ecuadorian Amazon is critiqued by analyzing the narrative's three constituent hypotheses. The first of these is that the country was entirely dominated by foreign firms. The second hypothesis is that the vast majority of Ecuadorians benefited little or not at all from petroleum development. The third is that environmental trade-offs in the *Oriente* were decided by multinational actors, not the Ecuadorian government.

Each of these three hypotheses is inconsistent with the historical record, which is surveyed in this article. Shortly after petroleum was discovered, and well before there was any commercial production, the national government started consolidating its authority in the Ecuadorian Amazon and over foreign companies operating there. No more than five years after oil started flowing, the industry was nationalized, which allowed the government to capture nearly all the returns created by multinational investment. Thanks to billions of petrodollars, broad-based socioeconomic progress has occurred, as reflected in rising incomes and major improvements in infant survival and life expectancy at birth. Moreover, the national government and Petroecuador have been primarily responsible for environmental management in the *Oriente*, not foreign firms.

HYPOTHESIS ONE: ECUADOR WAS THE HELPLESS VICTIM OF MULTINATIONAL OIL COMPANIES

In the controversy surrounding the development of energy resources in the Ecuadorian Amazon, a few points are beyond debate. As documented later in this paper, Ecuador had one of the poorest and fastest-growing populations in the Western Hemisphere in the 1960s. In addition, it is generally conceded that the national government lacked the expertise needed for "the administration, control, and regulation of all aspects of the oil industry," as public officials lamented soon after the discovery of petroleum in 1967.⁷ One might infer from these facts that, confronted with the power and influence of companies such as Texaco and Gulf, the government catered to any and all their demands hoping that a few petrodollars

might come Ecuador's way.

However, the country's leaders were never submissive. Unlike their predecessors, whose funds were limited to what could be taxed from coastal agriculture and commerce, they could realistically envision guiding national development. Also, civilian technocrats had been working for years on plans that emphasized industrialization, agrarian reform, and greater state participation in the economy. These plans were favorably received by the armed forces,⁸ so the entire leadership of the country, civilian and uniformed, understood and readily seized the unique opportunity for economic advancement that presented itself in the late 1960s.

The government's first step was to safeguard national borders, so that the *Oriente* and its subsoil resources would not be lost to neighboring nations. Once this was accomplished, a process leading to nationalization of the oil industry was set in motion. Thanks to the dividends created by nationalization, as well as the ratcheting up of production royalties and income taxes, the government ensured it would be the main beneficiary of petroleum development.

Protecting Borders

Though it may be difficult to imagine today, territorial integrity was a major preoccupation for Ecuador in the 1960s. The country still smarted from the loss of a portion of the *Oriente* to an invading Peruvian army in 1941. As noted below, nationalism was reinforced from the 1950s through the early 1970s, when Ecuador asserted its exclusive control of fisheries and all other marine resources within 200 miles of its coastline. This stance, which strained relations with the United States, hardened nationalist sentiments in the navy, which gained control of the oil sector after a military coup d'état in 1972.⁹

So that no foreign power would be tempted to encroach on Ecuadorian territory, existing bases were enlarged and new outposts were established along the country's eastern and northeastern boundaries. Additionally, territorial claims in the Amazon were reinforced by creating "living borders," similar to what other South American states were doing at the time. The central government treated the *Oriente* as a "frontier to be conquered" and pursued "aggressive policies" to encourage outsiders' colonization of indigenous lands, according to Judith Kimerling—an environmental attorney and author of a 1991 book about the environmental consequences of petroleum development in Ecuador. As she also observes, the government had another reason to encourage the settlement of Amazonian rainforests, which was to reduce human numbers and ease political pressure for land redistribution in the migrants' places of origin.¹⁰

Ambitious colonization plans were adopted in 1963,¹¹ a year before Texaco and Gulf were granted permission to search for oil. But outside of a handful of valleys in the eastern foothills of the Andes, the *Oriente* remained inaccessible and therefore attracted few migrants.¹² Once oil was found, the government made sure that the transportation infrastructure required for colonization was put in place.

Kimerling writes that public works in the region were "designed principally to

support the petroleum industry.¹³ It is clear, however, that infrastructure was developed in the *Oriente* largely for the sake of agricultural colonization. The government ordered foreign companies to spend money on thoroughfares open for everyone to use, certainly including new settlers. This was common practice at the time throughout the developing world, and remains so today—as exemplified by the public roads that Chinese companies have constructed recently in a number of oil-producing nations in Africa.¹⁴

For a year or two after the discovery of oil, consideration was given to creating a neutral zone straddling the Colombian-Ecuadorian frontier, where energy resources would be developed “without regard to national boundaries” and from which petroleum would be exported through a Colombian pipeline terminating in the port of Tumaco.¹⁵ But it was eventually determined that the pipeline would have to be enlarged to handle Ecuadorian production. Once the decision was made to build a pipeline entirely in Ecuador, a route was selected and national officials planned a complementary network of roads, bridges, and other facilities. The government also compelled Texaco and Gulf to make the necessary expenditures, including \$55.5 million for transportation infrastructure.¹⁶ Among specific projects the companies had to undertake was a highway connecting Nueva Loja to Quito, which served as a key conduit for migration upon its completion in 1972.

In addition to overcoming the *Oriente*'s isolation through infrastructure investment, the Ecuadorian government promoted agricultural colonization by offering property rights to settlers who cleared forests to make way for new cropland and pasture. This arrangement, which applied to the region's indigenous population as well as to migrants from other parts of the country,¹⁷ was especially attractive to settlers from the Andean highlands, where peasants rarely hoped to acquire more than a few hectares of farmland.

Kimerling concedes that national authorities favored migration to the *Oriente* and that habitats were destroyed because property rights were granted to people who carved farms and ranches out of forests. But her conclusions that “oil development, led by foreign companies, has been the primary engine of forest destruction in Amazonian Ecuador” and that “roads built by the oil industry resulted in the colonization of some one million hectares of rainforest”¹⁸ are contradicted by scholarly research.

Economist Sven Wunder, whose analysis of the causes of deforestation is widely cited, distinguishes between the limited environmental disturbance directly attributable to the construction of roads used by the oil industry, on the one hand, and the extensive deforestation done by agricultural colonists, on the other.¹⁹ Agreeing that the lion's share of deforestation resulted from agricultural colonization, the authors of another study highlight the extent of land clearing in the southern *Oriente*, where there has been no oil development.²⁰ Wunder also finds that a large share of deforestation resulted from governmental restrictions on imports of livestock products. Due to these restrictions, Ecuadorians' demand for those products, which rose quickly along with earnings as energy resources were

developed, was satisfied mainly from deforested land within the country's borders.²¹ Another policy in place since the 1970s has been fuel subsidies, which lower costs for all farmers but are particularly advantageous for producers in remote locations such as the *Oriente*.²²

To summarize, research shows that national leaders pushed for the infrastructure required for agricultural colonization and instituted various policies to encourage farmers to settle in the *Oriente*, which solidified Ecuador's hold on the region.

Keeping Foreign Businesses in Check

As it was countering potential threats to territorial integrity, the Ecuadorian government also took care to establish its authority over multinational oil producers. These moves were in keeping with a clear historical precedent, which has been to allow investment by foreign firms but only on the country's own terms.

In 1938, for example, national authorities worried that the United Fruit Company, which had dominated the banana industry for decades and which had been active in Ecuador for several years, would become too powerful in the country, as had happened earlier in the banana republics of Central America. To avoid this outcome, two restrictions were instituted. One was that no foreign banana producer could own more than 80,000 hectares, which was 30,000 hectares less than what United Fruit possessed at the time. The other restriction was that every exporter had to purchase at least half its fruit from Ecuadorian growers.²³

As the years went on, Ecuador never wavered in its defense of national sovereignty, even in the face of stiff foreign opposition. In 1952, it joined Chile and Peru in a declaration that territorial waters extended 200 miles out from the coast – not 12 miles, as provided historically by international maritime law. These claims were rejected by the United States, which insisted on the traditional 12-mile limit. The US government also prohibited tuna fishermen based in San Diego, California from paying fees to any foreign authority in return for operating in what the United States and other

**AS THE YEARS WENT ON,
ECUADOR NEVER WAVERED
IN ITS DEFENSE OF
NATIONAL SOVEREIGNTY,
EVEN IN THE FACE OF STIFF
FOREIGN OPPOSITION.**

states treated as the high seas. Instigated by Ecuador in 1955, the Tuna War was particularly intense in 1971, when the country's navy seized fifty-one fishing vessels and fined the vessels' owners \$2.4 million. The United States retaliated by suspending military sales for one year and Ecuador countered by ordering a small US military mission based in Quito out of the country.²⁴ The conflict, which was largely responsible for driving the San Diego-based fleet out of business, ended only when underlying issues were rendered moot – thanks to the UN General Assembly's approval of the Convention on the Law of the Sea, which recognized exclusive economic zones within 200 miles of the coastline.

Just as they went to great lengths to assert their authority over foreign banana producers and fishermen, Ecuadorian authorities began imposing conditions on petroleum companies within two years of the initial oil strikes near Nueva Loja. In 1969, the Texaco-Gulf consortium was given a schedule for replacing expatriate staff with Ecuadorians and was ordered to return approximately two-thirds of its original concession, which encompassed more than 1,400,000 hectares.²⁵ With the consortium left with less than 500,000 hectares, other firms were able to join in the search for energy resources east of the Andes. In this way, the authorities in Quito made sure that no multinational company would dominate the Ecuadorian oil industry on its own.

The assertion that Ecuador was easily manipulated by foreign firms has no factual basis. The country was never a banana republic, in thrall to the United Fruit Company. Likewise, Ecuador yielded none of its maritime claims, even though these claims provoked a dispute with the US government and tuna industry that reached its most bitter stage just as Texaco and Gulf were developing petroleum deposits in the *Oriente*. Most significantly, Ecuador nationalized the oil industry within five years of the beginning of commercial production and exports, which contradicts the argument of multinational agency.

Seizing the Prize

With the country's borders secured and public authority vis-à-vis multinational firms cemented, Ecuador could concentrate on capturing oil wealth, as was needed to further the country's development. However, precipitous action was inadvisable as long as most of the investments planned by foreign firms were yet to occur. Thus, the first fiscal changes, made in 1969, were modest: a land tax originally set at \$0.25/hectare gradually rose to \$0.40/hectare, and production royalties were adjusted from 6 to 11 percent of export revenues.²⁶

As early as 1970, foreign investors began complaining about the terms imposed on them by the Ecuadorian government, although Texaco and Gulf gave no sign of leaving Ecuador at this time due to their recent and sizable financial commitments. Other firms subsequently lost interest. In early 1973, seven companies that had been searching for oil in the *Oriente* returned their concessions to the national government, citing taxes and other burdens.²⁷

Far-reaching change occurred after 1972, when the armed forces took over the government just as petroleum production and exports were beginning. The oil sector was put in the hands of naval officers, whose nationalism had been forged during the Tuna War and whose competence and that of the civilians providing technical advice were respected by the World Bank.²⁸ Nothing suggests that Ecuadorian officials worried that higher taxes and royalties would delay resource development. After all, many were convinced of mounting resource scarcity during this time, not least because the quadrupling of oil prices in late 1973 and early 1974 seemed to confirm the dire predictions made by the likes of Paul Ehrlich and the Club of Rome. Ecuadorian authorities reasoned that, if the *Oriente's* wealth was left in the ground

longer, the country actually would gain.²⁹

Committed nationalists and emboldened by the times, the same authorities required Texaco and Gulf to accept new terms of business in 1973. Under the renegotiated agreement, which was to last for twenty years, 25 percent of the consortium was handed over to the newly-created state-owned firm, originally known as the *Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana* (CEPE). In addition, the royalty rate was raised from 11 to 16 percent of export revenues and an income tax was introduced.³⁰ According to reports submitted to the Ministry of Finance, from 1972 to 1977, the tax rate on the consortium's earnings rose from 44.4 percent to 87.31 percent. "Comparing the Ecuadorian tax system with the Venezuelan or Middle Eastern tax structures," the World Bank concluded in the middle 1970s that "the level of most taxes resulting from the Ecuadorian system is higher than the other two."³¹

In light of rising taxes, Texaco's private partner decided that doing business in the *Oriente* was no longer rewarding. Kimerling opines that the Ecuadorian government "forced Gulf to pull out."³² In 1976, the company gave its share of the consortium to CEPE. This transaction was completed the following year, so from 1977 to 1992 the state company held a 62.5 percent stake. At the end of this period, Petroecuador acquired Texaco's interest in the consortium as well.

The financial consequences of nationalization, taxation, and related arrangements were straightforward. Kimerling estimates that, from 1972 to 1982, the Ecuadorian state received dividends, production royalties, and income taxes totaling \$7.4 billion.³³ However, this figure is an underestimate. According to data obtained from Ecuador's National Hydrocarbons Directorate, company reports, and other sources, benefits accruing to the national government – consisting of (1) accounting profits earned by the state oil company, (2) royalties paid either in cash or in the form of crude petroleum, (3) income taxes paid by Gulf (before 1977) and Texaco, and (4) sales of crude oil at prices below prevailing levels in international markets – amounted to \$22.7 billion from 1972 to 1992. These benefits dwarfed the after-tax profits of \$480 million that Texaco earned during the same period, not to mention Gulf's after-tax profits of \$149 million before 1977.³⁴ In other words, 97.3 percent of the monetary returns resulting from petroleum development in the vicinity of Nueva Loja were captured by the Ecuadorian state, 2.1 percent by Texaco, and 0.6 percent by Gulf.

HYPOTHESIS TWO: OIL WEALTH HAS NOT CREATED BROAD-BASED SOCIOECONOMIC PROGRESS IN ECUADOR

Thanks to policies adopted by national authorities, in many ways at the expense of foreign investors in the Ecuadorian oil industry, any lack of economic progress in the country during the last four decades cannot be blamed on multinational profits. Indeed, no serious observer claims that Ecuador has failed to experience development. Criticism has focused instead on economic inequities.

Much of the blame for this inequality rests with the uniformed services, which have received a sizable portion of the country's petrodollars. Military expenditures averaged 45 percent of the national budget from 1972 through 2000, which has enabled the armed forces to acquire a fleet of oil tankers, an airline as well as other commercial enterprises.³⁵ However, oil wealth also has been spent on social services and subsidies for the public at large. Gross national income (GNI) per capita has improved as well. In addition, non-economic indicators of human well-being, including the infant mortality rate (IMR) and life expectancy at birth, have registered impressive gains – thanks to better water supplies and public sanitation, wider access to pharmaceuticals, and, most importantly, improved nutrition.

Conditions in 1967

At the time when oil was discovered in the *Oriente*, the mean income in Ecuador was barely half the Latin American and Caribbean average; only in Haiti was GNI per capita appreciably lower (Table 1). The country's standing in terms of non-economic measures was a little better. For example, the IMR (100 infant deaths per thousand live births) was slightly under the regional average and below rates in Brazil, Peru, and several other nations with higher mean incomes. Even though the country's life expectancy at birth (57 years) was two years less than the Latin American and Caribbean average, it was longer than expected life-spans in El Salvador, Guatemala, Nicaragua, and Peru, each of which had higher mean earnings.

In the 1960s, better infant survival and longer life-spans had yet to have an impact on the total fertility rate (TFR). At six and a half births per woman, human fertility in Ecuador was similar to what it had been for generations. The same was true of the country's Andean neighbors, Mexico and Central America, as well as the Dominican Republic and Haiti. In addition, Ecuadorians had many children because most of them lived in rural areas, where meager earnings and large families were, and remain, the norm.

With TFRs still high and the threat of premature death receding, Ecuador was experiencing faster population growth than most of Latin America and the Caribbean in 1967. Mexico and Venezuela had made more progress against mortal illness, so had more demographic expansion. Expected life-spans were shorter in El Salvador and Nicaragua, yet their TFRs were higher and their populations were increasing faster than Ecuador's. But at 3 percent, the annual growth rate in Ecuador exceeded rates in fourteen other nations in the region.

The Situation in 1992

Twenty-five years later, when Texaco's partnership with Petroecuador ended, various measures of human well-being were better and fertility rates and population growth were lower (Table 2). Nominal GNI per capita was actually a smaller share of the regional average in 1992 than it had been in 1967. But with a correction for purchasing power parity, to account for the low prices that Ecuadorians paid for food and many other items, GNI per capita actually amounted to 77 percent of the Latin

American and the Caribbean average.

Gains in non-economic indicators were particularly impressive. The IMR fell by more than 50 percent between 1967 and 1992, to forty-three infant deaths per thousand live births. This progress, which was due to free prenatal care provided by the government as well as better nutrition and other advances, translated into significant increases in life expectancy at birth. Whereas life expectancy was lower in Ecuador than in the rest of Latin America and the Caribbean in 1967, an Ecuadorian baby born in 1992 could expect to live seventy years, versus the regional average of sixty-nine years. Seven of the country's hemispheric neighbors had a higher GNI per capita but a shorter expected life-span: Brazil, Colombia, the Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Paraguay, and Peru.

Between 1967 and 1992, Ecuador's TFR fell from 6.8 births per woman to 3.4 births per woman, as the regional average declined from 5.6 births to 3.1 births per woman. One reason for the small gap that remained in 1992 was that the rural share of Ecuador's population (44 percent) was still higher than the share for the entire region (28 percent). Likewise, annual demographic expansion had declined, from 3.0 percent in 1967 to 2.2 percent a quarter century later, but continued to exceed the regional pace. Some of the states with less expansion, such as El Salvador and Mexico, were experiencing more emigration and, therefore, slower population growth.

Ecuador Today

In no respect was the socioeconomic progress registered in Ecuador after 1967 ephemeral. On the contrary, the positive transformation financed largely with petrodollars remained obvious after four decades. In 2005, Ecuador's IMR (twenty infant deaths per thousand live births) was 10 percent lower than the Latin American and Caribbean average and its life expectancy at birth (seventy-five years) was two years longer than the region's. Today, an Ecuadorian newborn can expect to live nearly as long as a US infant (seventy-eight years). The national TFR is now 2.6 births per woman, which is a little above the replacement level of 2.1 births. Between diminished human fertility and increased emigration, human numbers are now increasing at an annual rate of 1.0 percent, which is less than the regional pace of 1.2 percent.³⁶

HYPOTHESIS THREE: MULTINATIONAL ACTORS, NOT THE ECUADORIAN GOVERNMENT, WERE RESPONSIBLE FOR ENVIRONMENTAL DETERIORATION IN THE *ORIENTE*

While the socioeconomic progress made possible largely because of petroleum development cannot be denied, improvements for the country as a whole have coincided with harm to natural resources in the Ecuadorian Amazon.

Critics argue that damage to natural resources has been the result of Ecuador's lack of bargaining power with foreign oil companies. However, as documented in this article, the government's power was, in fact, substantial. Ecuadorian authorities

obliged multinational firms to spend tens of millions of dollars on transportation infrastructure in order to facilitate colonization in which oil producers had no real interest. Once oil started to flow, the government raised production royalties and income taxes and began nationalizing the industry. In striking contrast, governmental clout has rarely been used to institute or strengthen environmental safeguards.

The low priority that the government has assigned to environmental protection was apparent in 1990, when Texaco's operational responsibilities passed to Petroecuador. That same year, Robert F. Kennedy, Jr. (Kimerling's supervisor at the time) met with the Under-Secretary for Environmental Affairs in Ecuador's Ministry of Energy and Mines, which had the authority to regulate the state oil company and the rest of the industry. The official confided that the annual budget for his department, which had been created earlier that year, was just \$10,000 (presumably not counting salaries and benefits). Kennedy listened sympathetically to the official's complaint that the US government had provided no funding.³⁷ However, US officials would have been uncomfortable defending additional assistance for the Sub-Secretary's department, since his government had collected billions of petrodollars over the years.

Petroecuador's attitudes and policies did not change after Texaco's 1992 departure from the country, which further undercuts the claim that environmental controls were weak in Ecuador due to multinational pressure and influence. For example, in February 1993, the state firm established three exploration camps in the Cuyabeno Reserve, a protected area east of Nueva Loja with small indigenous settlements. It did this without notifying park officials, whose prior approval for the camps was required by law, or the indigenous communities. After a report in late April on *La Televisión*, a popular program that aired every Sunday evening, a public meeting was convened by the national parks director. He levied the maximum fine of just \$315 on the state firm. Of greater importance was that Petroecuador, which never before had been penalized for environmental damage, was ordered to close its camps. This order remained in effect for barely three months. In September, the parks director was informed that exploratory drilling would proceed in the Cuyabeno Reserve.³⁸

Further evidence of environmental neglect by the state oil company was provided during the next few years. Following a government-supervised audit, responsibilities for remediation were apportioned in 1995 between Petroecuador and Texaco in the concession they formerly shared. Petroecuador has yet to fulfill its responsibilities. In contrast, Texaco did so in just three years, spending \$40 million to close waste pits and other potential sources of contamination. In 1998, after this work had been completed, the government granted Texaco a full and complete release from any environmental liability associated with its operations in Ecuador.³⁹

Aside from broad admonitions contained in a series of laws, decrees, and production agreements to protect natural resources and avoid pollution, specific regulations aimed at containing pollution from Ecuador's oil industry did not exist for more than two decades after the discovery of oil near Nueva Loja. The first

environmental code was promulgated in 1992.⁴⁰ This code was superseded by a more comprehensive set of regulations in 1995,⁴¹ three years after Petroecuador became sole owner and operator of the concession that Texaco and Gulf began developing in the late 1960s.

RESCUING THE HISTORICAL RECORD

As observed at the beginning of this article, a fallacious narrative surrounds the campaign against petroleum development in eastern Ecuador – a narrative about unchecked exploitation of natural resources and despoliation of the environment by multinational corporations.

An alternative account emerges when the true history of this development is examined. The starting point of this account is agency on the part of the Ecuadorian government, including the state oil company. As documented in the preceding pages, national authorities responded to the discovery of oil first by safeguarding international borders (largely by promoting migration and deforestation), next by trimming back the prerogatives of foreign firms and nationalizing the oil industry, and, finally, by capturing petrodollars.

Historical accuracy also demands recognition of the socioeconomic progress that Ecuador has achieved since the 1970s, when national leaders vowed to *sembrar petróleo* (sow petroleum). Material standards of living, infant survival, life expectancy at birth, and other measures of human well-being have all reached levels beyond what was thought possible four decades ago. Indeed, Ecuador's progress compares favorably with what has been accomplished in the surrounding region, thanks in no small measure to oil wealth.

**INDEED, ECUADOR'S
PROGRESS COMPARES
FAVORABLY WITH
WHAT HAS BEEN
ACCOMPLISHED IN
THE SURROUNDING
REGION, THANKS IN
NO SMALL MEASURE
TO OIL WEALTH.**

The final element of the historical record relates to environmental management by the national government – the final authority on the matter, not multinational firms. The Ecuadorian state waited decades to regulate pollution in the *Oriente*, collecting more than \$20 billion in dividends, taxes, and other benefits before specific rules were promulgated.

Each of the three hypotheses about past multinational involvement in Ecuador's oil industry must be rejected. However, there is another hypothesis, one having to do with the consequences of the campaign against firms such as Conoco and Chevron. Some of those consequences are unmistakable – in particular, the disincentives to invest in Ecuador if a company can face billions of dollars in legal claims long after its operations were heavily taxed and ultimately nationalized.⁴² However, whether or not a successful anti-multinational campaign will actually benefit Ecuador, generally, and its Amazonian territories, specifically, will be decided by events that are still unfolding.

Will environmental management by Petroecuador and its new foreign partners

(from countries such as China and Venezuela) truly represent an improvement on the practices of US companies? Will these new partners apply better technology for finding and extracting fossil fuels, thereby increasing output and lowering costs? Will they be more accommodating of financial burdens imposed by the Ecuadorian government? During the next few years, issues such as these will be resolved, quite possibly to Ecuador's detriment.

Table 1: Selected Development Indicators for Ecuador and Latin America and the Caribbean in 1967

	GNI per capita (current USD)*	IMR in 1965 (deaths per 1000 live births)	Life Expectancy at Birth (years)	TFR (births per woman)	Rural Share of Population (percent)	Annual Population Growth (percent)
Countries Ranked ahead of Ecuador	Argentina (1,230) Venezuela (1,020) Chile (760) Panama (630) Uruguay (620) Mexico (570) Peru (490) Costa Rica (410) Brazil (310) El Sal. (310) Guatemala (300) Colombia (290) Nicaragua (290)	Cuba (38) Uruguay (47) Panama (53) Venezuela (53) Argentina (56) Paraguay (62) Colombia (75) Costa Rica (75) Mexico (86) Chile (96)	Cuba (69) Uruguay (69) Argentina (66) Costa Rica (66) Paraguay (65) Panama (64) Venezuela (64) Chile (61) Colombia (60) Mexico (60) Brazil (58) Dom. Rep. (57)	Uruguay (2.8) Argentina (3.0) Cuba (4.3) Chile (4.4) Brazil (5.4) Panama (5.6) Costa Rica (5.8) Venezuela (5.9) Haiti (6.0) Colombia (6.2) Paraguay (6.2) Guatemala (6.3)	Uruguay (18) Argentina (23) Chile (27) Venezuela (31) Cuba (40) Mexico (44) Peru (46) Brazil (48) Colombia (48) Panama (54) Nicaragua (56) Bolivia (61) El Sal. (61)	Uruguay (1.0) Argentina (1.4) Cuba (1.9) Haiti (2.0) Chile (2.1) Bolivia (2.3) Paraguay (2.5) Brazil (2.6) Guatemala (2.7) Honduras (2.7) Peru (2.8) Colombia (2.9) Costa Rica (2.9) Panama (2.9)
Ecuador	260	97	57	6.5	62	3.0
Countries Ranked behind Ecuador	Dom. Rep. (250) Honduras (230) Haiti (80)	Dom. Rep. (97) El Sal. (115) Brazil (120) Nicaragua (120) Guatemala (126) Honduras (128) Peru (140) Bolivia (151) Haiti (157)	El Sal. (36) Nicaragua (52) Peru (52) Honduras (51) Guatemala (50) Bolivia (45) Haiti (46)	Bolivia (6.6) Dom. Rep. (6.6) El Sal. (6.6) Peru (6.6) Mexico (6.8) Nicaragua (7.0) Honduras (7.4)	Costa Rica (63) Dom. Rep. (63) Paraguay (63) Guatemala (65) Honduras (73) Haiti (82)	Dom. Rep. (3.1) Nicaragua (3.1) Mexico (3.2) Venezuela (3.3) El Sal. (3.7)
Regional Average	478	100	59	5.6	45	2.7

* No estimate of GNI per capita during this period is available for Bolivia, Cuba, or Paraguay.

Source: World Bank. *World Development Indicators Online* (<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ>). Accessed via Ohio State University Library System on August 18, 2009.

Table 2: Selected Development Indicators for Ecuador and Latin America and the Caribbean in 1992

	GNI per capita (current USD)	IMR in 1990 (deaths per 1000 live births)	Life Expectancy at Birth (years)	TFR (births per woman)	Rural Share of Population (percent)	Annual Population Growth (percent)
Countries Ranked ahead of Ecuador	Argentina (6,310) Uruguay (3,850) Mexico (3,820) Chile (3,020) Brazil (2,780) Venezuela (2,760) Costa Rica (2,610) Panama (2,530) Paraguay (1,440) Peru (1,440) Colombia (1,320) El Sal. (1,100) Dom. Rep. (1,090) Guatemala (1,060)	Cuba (11) Costa Rica (16) Chile (18) Uruguay (21) Argentina (25) Panama (27) Venezuela (27) Colombia (28) Paraguay (34) Mexico (42)	Costa Rica (77) Cuba (75) Chile (74) Panama (73) Uruguay (73) Argentina (72) Mexico (72) Venezuela (72)	Cuba (1.7) Uruguay (2.5) Brazil (2.6) Chile (2.6) Argentina (2.9) Colombia (2.9) Costa Rica (2.9) Panama (2.9) Dom. Rep. (3.2) Mexico (3.2) Venezuela (3.3)	Uruguay (10) Argentina (12) Venezuela (15) Chile (16) Brazil (24) Cuba (26) Mexico (28) Colombia (31) Peru (31) Panama (44)	Cuba (0.7) Uruguay (0.7) Argentina (1.4) Brazil (1.6) Chile (1.8) Mexico (1.8) Dom. Rep. (1.9) El Sal. (1.9) Peru (1.9) Colombia (2.0) Haiti (2.0) Panama (2.0)
Ecuador	1,040 *	43	70	3.4	44	2.2
Countries Ranked behind Ecuador	Bolivia (790) Honduras (610) Haiti (310) Nicaragua (240) Cuba (no estimate available)	Honduras (45) El Sal. (47) Brazil (49) Nicaragua (52) Dom. Rep. (54) Peru (58) Guatemala (60) Bolivia (89) Haiti (105)	Colombia (69) Dom. Rep. (69) Paraguay (69) Brazil (67) El Sal. (67) Honduras (67) Peru (67) Nicaragua (66) Guatemala (64) Bolivia (60) Haiti (55)	El Sal. (3.5) Peru (3.7) Paraguay (4.3) Nicaragua (4.5) Bolivia (4.8) Honduras (4.9) Haiti (5.2) Guatemala (5.4)	Bolivia (43) Dom. Rep. (44) Costa Rica (47) Nicaragua (47) El Sal. (49) Paraguay (50) Guatemala (58) Honduras (59) Haiti (70)	Bolivia (2.3) Venezuela (2.3) Guatemala (2.3) Costa Rica (2.4) Nicaragua (2.5) Honduras (2.7) Paraguay (2.8)
Regional Average	2,762 *	44	69	3.1	28	1.8

* Due to prices that, on average, were lower in Ecuador than elsewhere in the region, there was a much smaller difference in GNI per capita with an accounting for purchasing power: \$3,960 for Ecuador versus an average of \$5,156 for Latin America and the Caribbean.

Source: World Bank. *World Development Indicators Online* (<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ>). Accessed via Ohio State University Library System on August 18, 2009.

Notes

- ¹ Robert F. Kennedy, Jr., "Driving out Conoco Disservice to Rain Forests," *Washington Post*, August 24, 1992, A17.
- ² This settlement's original name was Lago Agrio – a literal translation of Sour Lake, the Texan town where Texaco began. This name continues to be used, instead of Nueva Loja, by many Ecuadorians.
- ³ *María Aguinda y otros v. Chevron Corporation*, No. 002-2003, Provincial Court of Justice of Sucumbíos, Ecuador.
- ⁴ Richard Stalin Cabrera-Vega, *Informe Sumario del Examen Pericial* (Nueva Loja: Corte de Justicia de Nueva Loja, 24 de Marzo de 2008), 1.
- ⁵ Peter Maass, *Crude World: The Violent Twilight of Oil* (New York: Alfred A. Knopf, 2009), 81.
- ⁶ Alberto Acosta, *La Maldición de la Abundancia* (Quito: Abya-Yala, 2009), 31 (author's translation).
- ⁷ Ministerio de Planificación, *Junta Plan, Libro 3, Parte 2 Programa de Desarrollo del Petróleo* (Quito: 1966). Quoted in George Philip, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), 275.
- ⁸ José Vicente Zevallos, "Oil, Power, and Rural Change in Ecuador, 1972-1979" (PhD diss., University of Wisconsin, 1985), 20-21.
- ⁹ Philip, *Oil and Politics in Latin America*, 277.
- ¹⁰ Judith Kimerling, *Amazon Crude*, (Washington: Natural Resources Defense Council, 1991), 39-40.
- ¹¹ Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, "Plan General de Desarrollo Económico y Social: Capítulo II, Colonización," (Quito: 1963).
- ¹² Ray Bromley, "The Colonization of Humid Tropical Areas of Ecuador," *Singapore Journal of Tropical Geography* 2, no. 1 (1981): 15-26.
- ¹³ Kimerling, *Amazon Crude*, 40.
- ¹⁴ John Ghazvinian, *Untapped: The Scramble for Africa's Oil*, (Orlando: Harcourt, 2007), 276-277.
- ¹⁵ Oil & Gas Journal, "Texaco Scores Big in Ecuador," April 24, 1967, 70.
- ¹⁶ Guillaume Fontaine, *El Precio del Petróleo: Conflictos Socio-Ambientales y Gobernabilidad en la Región Amazónica*, (Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2007), 37. Oil & Gas Journal, "Texaco's Ecuador Record Still Intact," April 28, 1969, 48.
- ¹⁷ Theodore Macdonald, Jr., "Indigenous Responses to an Expanding Frontier: Jungle Quichua Economic Conversion to Cattle Ranching," in *Cultural Transformations and Ethnicity in Modern Ecuador*, edited by Norman Whitten, Jr. (Urbana: University of Illinois Press, 1981), 356-383.
- ¹⁸ Kimerling, *Amazon Crude*, 10 and 75.
- ¹⁹ Sven Wunder, *Oil Wealth and the Fate of the Forest*, (London: Routledge, 2003), 220-224.
- ²⁰ Thomas Rudel with Bruce Horowitz, *Tropical Deforestation, Small Farmers, and Land Clearing in the Ecuadorian Amazon* (New York: Columbia University Press, 1993), 44-46.
- ²¹ Wunder, *Oil Wealth and the Fate of the Forest*, 224-227.
- ²² Douglas Southgate, "Policies Contributing to Agricultural Colonization of Latin America's Tropical Forests," in *Managing the World's Forests*, edited by Narendra P. Sharma (Dubuque: Kendall/Hunt Publishing Company, 1992), 215-235.
- ²³ Registro Oficial No. 223, Quito, 23 de Julio de 1938.
- ²⁴ Ronn Pineo, *Ecuador and the United States*, (Athens: University of Georgia Press, 2007), 174-177.
- ²⁵ John D. Martz, *Politics and Petroleum in Ecuador*, (New Brunswick: Transaction Books, 1987), 59.
- ²⁶ Frank J. Gardner, "Oriente: The Hottest New Latin Oil Patch in Years," *Oil & Gas Journal*, March 24, 1969, 63.
- ²⁷ Oil & Gas Journal, "Seven Operators Turn Back Ecuador Acreage," January 15, 1973, 33.
- ²⁸ Philip, *Oil and Politics in Latin America*, 277.
- ²⁹ *Ibid.*, 279.
- ³⁰ Oil & Gas Journal, "Texaco-Gulf, Ecuador Sign New 20 Year Deal," August 13, 1973, 45.
- ³¹ International Bank for Reconstruction and Development, Current Position (Washington: 1976). Quoted in Philip, *Oil and Politics in Latin America*, 280.
- ³² Kimerling, *Amazon Crude*, 43.
- ³³ *Ibid.*, 46.
- ³⁴ Brent C. Kaczmarek, *Chevron Corporation (USA) and Texaco Petroleum Company (USA), Claimants, vs. The Republic of Ecuador, Respondent* (Washington: Navigant Consulting, Inc., September 6, 2010), 22-35.
- ³⁵ Allen Gerlach, *Indians, Oil, and Politics: A Recent History of Ecuador*, (Wilmington: Scholarly Resources, 2003), 35.
- ³⁶ Data on GNI per capita, IMRs, etc. have been obtained from: World Bank, *World Development Indicators Online* (<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ>), accessed via the Ohio State University Library System on August 18, 2009.

³⁷ Robert F. Kennedy, Jr., "Preface," in Kimerling, *Amazon Crude*, xxvi.

³⁸ Douglas Southgate and Morris Whitaker, *Economic Progress and the Environment: One Developing Country's Policy Crisis* (New York: Oxford University Press, 1994), 83.

³⁹ The Economist, "Justice or Extortion? The Hounding of an American Oil Company," May 23, 2009, p. 42.

⁴⁰ Registro Oficial No. 888, Quito, 6 de Marzo de 1992.

⁴¹ Registro Oficial No. 766, 24 de Agosto de 1995.

⁴² Wall Street Journal, "Shakedown in the Rain Forest: The Attempt to Loot Chevron for \$27 Billion Is Falling Apart," September 23, 2010, 12.

