

Petróleo en Loreto: balance y resistencia 1970-2022

Roger Grandez R.

Sumilla

Este texto constituye la síntesis del documento de investigación: *Petróleo en Loreto: balance y resistencia 1970-2022*, elaborado por el Instituto de Desarrollo Socioeconómico (IDS) Prospectiva Amazónica, con el que intentamos brindar una visión cercana sobre los eventos más importantes ocurridos en territorio indígena durante esos años al respecto de dicha actividad. Con este propósito, se ha revisado información y datos desarrollados por los principales actores de la actividad extractiva en el país, como Petroperú, Perupetro y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), además de la consignada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en su portal amigable, de modo que nos permita profundizar en el análisis de datos en contextos diferentes y distantes en el tiempo, como también acercarnos a su realidad, para así evaluar los impactos y consecuencias.

Comprende este texto de tres partes. En la primera se aborda la actividad petrolera en sus últimos 50 años de trabajo, describiendo la renta generada, la participación y uso del Canon y Sobrecanon Petrolero (CSCP) por los diferentes actores involucrados. La segunda se ocupa de los territorios condenados, se explora el impacto ambiental de los derrames petroleros en esas zonas, levantando información del valor económico ambiental, para luego compararlo con la renta generada por la actividad petrolera. La tercera parte responde a los reclamos de derechos y justicia indígena, dejados de escuchar por décadas ante un Estado ausente.

EL PRESENTE ARTÍCULO ES UNA SÍNTEISIS DEL DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN: *Petróleo en Loreto: balance y resistencia 1970-2022*, elaborado por el Instituto de Desarrollo Socioeconómico (IDS) Prospectiva Amazónica. Con este documento de investigación se inaugura la cuarta línea de trabajo del instituto, el Cuaderno Regional de Investigación (CRI), en el marco de su responsabilidad social. También con este documento se busca propiciar un debate abierto al público en general sobre el petróleo en la Amazonía, siendo este un tema de vital importancia para las/los ciudadanos de Loreto.

Luego de 50 años de actividad petrolera en el suelo de Loreto, intentamos brindar una visión cercana sobre los eventos más importantes ocurridos en territorio indígena durante esos años al respecto de dicha actividad. Para ello, y sin pretender abundar en cuestiones académicas y bibliográficas, hemos hecho el esfuerzo de revisar datos e información desarrolladas por los principales actores de la actividad extractiva en el país, como Petroperú, Perupetro y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), así como la que se encuentra en el portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para luego generar valor de información que nos permita profundizar en el análisis de datos en contextos diferentes y distantes en el tiempo, como también acercarnos a su realidad, para así evaluar los impactos y consecuencias.

Un segundo esfuerzo del trabajo desarrollado tiene que ver con la nomenclatura de la comunicación, la misma que es amigable en su forma y contenido para una buena cobertura y divulgación, de manera de llegar a la mayor cantidad de ciudadanas y ciudadanos, y así formar una masa crítica de conocimiento informado y entrar en una etapa de decisión, si la actividad petrolera es viable o no en Loreto en términos sociales y ambientales, y bajo qué condiciones se tiene que interactuar para una visión de futuro (bajo en carbono y en la deconstrucción para la generación de valores productivos distintos al de la industria petrolera, que selle el trabajo formal, la sostenibilidad de ingresos y la disminución de la desigualdad).

La primera parte de este artículo detalla la actividad petrolera en sus últimos 50 años de trabajo, describiendo la renta generada, la participación y uso del Canon y Sobrecanon Petrolero (CSCP) por los diferentes actores involucrados, extendiéndose el análisis a los núcleos ejecutores, créditos agrarios y a la investigación académica. Las evidencias no son nada alentadoras, planteándose, a raíz de sus resultados, una nueva reforma de descentralización fiscal bajo un enfoque de resultados focalizados.

En la segunda parte de este texto veremos los territorios condenados, exploraremos el impacto ambiental de los derrames petroleros en esas zonas, sin llegar a los detalles, levantando información del valor económico ambiental, para luego compararlo con la renta generada por la actividad petrolera. Ensayaremos después un panel de información sobre valor dañado en el capital humano, que es la pepita de oro del territorio indígena.

La tercera parte responde a los reclamos de derechos y justicia indígena, dejados de escuchar por décadas. Durante los últimos años las manifestaciones públicas por el control territorial del suelo indígena, con el objetivo de llamar al Estado ausente y de demandar a las empresas por sus clásicos y poco innovadores programas de gestión social, alcanzaron un escenario de múltiples dimensiones: actas suscritas que no se cumplen; fondos económicos

de trato directo en negociaciones (de 0.75% a 2.5% del valor de la producción petrolera); planes de cierre de brechas (PCB) sin presupuestos, planteados desde el enfoque de resultados, poniendo en escena los núcleos dinamizadores de desarrollo (NDD), quedándose como una propuesta de papel; y organizaciones indígenas y líderes locales tejiendo acuerdos y tramas que no necesariamente alcanzan el beneficio colectivo.

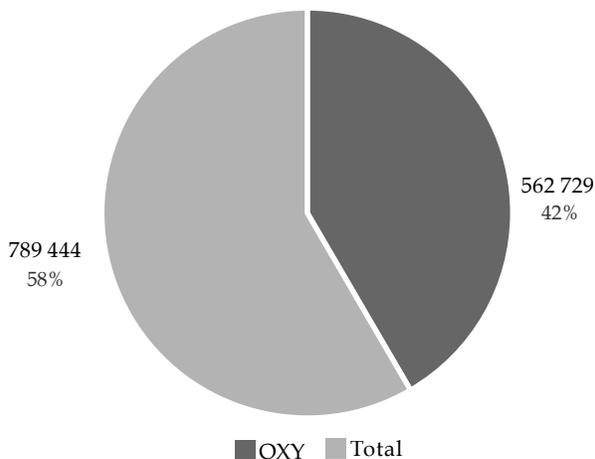
Parte uno: riqueza escondida y explotada

La madrugada del 16 de noviembre de 1971 la vida económica, social y ambiental de Loreto, y de sus ciudadanos y ciudadanas, cambió aceleradamente y para siempre. El anuncio gubernamental del descubrimiento de petróleo en «el primer pozo perforado en la Selva Norte» por la empresa estatal Petróleos del Perú (Petroperú), «el Corrientes X-1 (Trompeteros)»¹, hoy lote 8, aceleró las neuronas institucionales y locales de una manera imposible de describir con certeza. En 1972, la empresa petrolera OXY encuentra petróleo en el pozo «Capahuari 1A-41-X1, que más adelante se convertirían en el Lote 1-AB». Tanto Petroperú como OXY, las dos únicas empresas productoras hasta 1993, se convierten en dinamita, no solamente por su uso en la etapa de exploración, sino también porque su asociación, trabajando en una selva libre e inhóspita, y sin ninguna regulación legal ni técnica para con el medioambiente, inició la destrucción de los medios de vida de las poblaciones de la zona, cuyas lenguas originarias, a pesar de ser dominantes en el territorio, también fueron una limitante para entender el lenguaje de una voraz industria extractiva, cuyos pozos fluyentes terminaron por contaminar sus suelos y aguas naturales. Así, basados en el «modelo peruano» de servicios, donde en el 50% del producto extraído se queda en el Estado, al 31 de

¹ Petróleos del Perú (Petroperú). *Memoria anual 1972*. Lima: Petroperú, 1973.

diciembre de 1973 se habían firmado 16 contratos con empresas petroleras extranjeras para la explotación de crudo en la selva de Loreto. En 1975, OXY registra su primera producción, continuada hasta 1999, acumulando 563 millones de barriles, lo que representa el 42% de la producción de petróleo crudo de Loreto, llegando a tener una participación del 83% en el trienio 79-81. Para 1979, los pozos productivos en Loreto sumaban 25², todos ellos fluyentes. Durante el tiempo de vigencia del contrato con OXY trabajando en el lote 1-AB, el valor de la producción, medido por la cotización crudo WTI, acumuló USD 12 464 millones.

Gráfico n° 1
Producción acumulada de petróleo crudo, OXY
(lote 1-AB) y total
periodo 1975-1999
(en miles de barriles y en porcentaje)



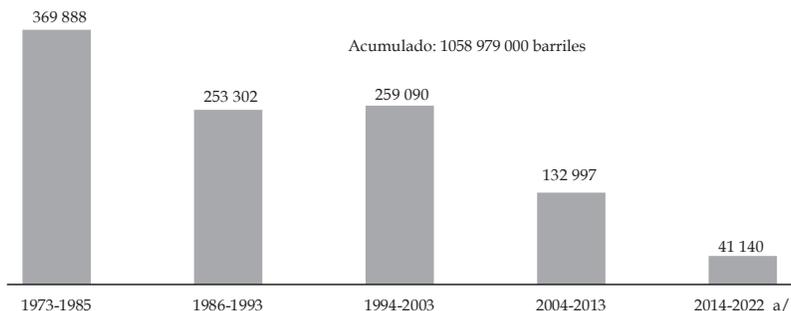
Fuente: PetroPerú, PeruPetro y OXY.

Elaboración propia.

² Perú en cifras, operaciones. OXI, diciembre 1998.

Durante los 50 años de actividad petrolera en Loreto, desde el año en que se registra la primera producción, en 1973, los barriles de «oro negro» extraídos desde las profundidades de la Selva acumularon 1058 979 000 barriles, con una renta anualizada y acumulada de USD 32 108 millones. Durante esa etapa, se observan dos momentos en que la generación de renta petrolera crece, sumando juntos el 60% de lo aportado: el primero, en el periodo 1973-1985, que se eleva por efecto de una mayor producción, y el segundo, en el periodo 2004-2013, que se eleva por efecto del precio.

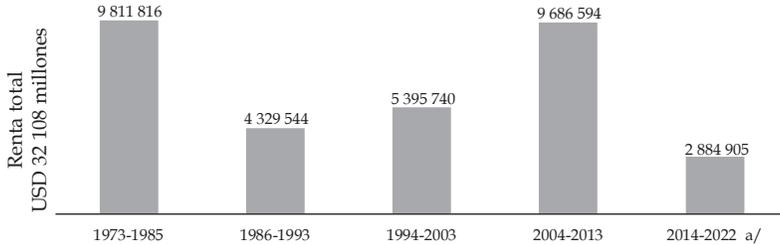
Gráfico n° 2
Loreto: producción petrolera
(en miles de barriles)



Fuente: Frederica Barclay - Petróleos del Perú (Petroperú).

Elaboración propia.

Gráfico n° 3
Loreto: renta petrolera 1973 - 2022
(en millones USD)



Fuente: es.statista.com

Elaboración propia.

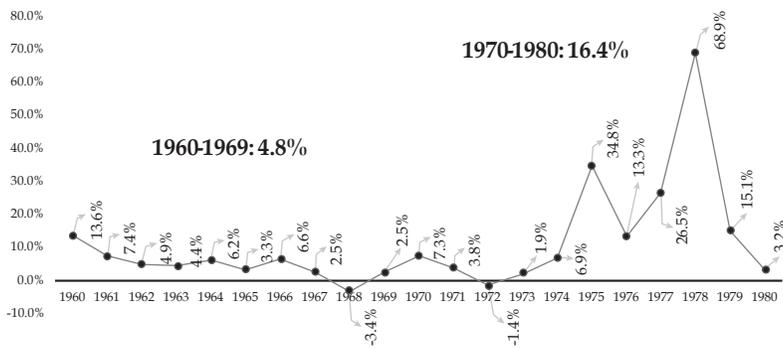
A partir de 1986 la producción de petróleo crudo en Loreto comienza un largo camino de descenso continuo, pasando de 42 millones de barriles año a producir 3.7 millones al finalizar el 2021. La fuerte crisis recesiva inflacionaria a inicios de agosto de 1985 y los ajustes estructurales de principio de la década de los 90 (que incorporó una nueva carta constitucional en 1993), devino en el fortalecimiento institucional y creación del Ministerio del Ambiente, desde donde se emitieron nuevas normas legales de control y fiscalización de la industria de los hidrocarburos, en el marco de una economía de mercado regulado, apareciendo también un conjunto de instituciones de supervisión, como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. La creación de Perupetro, junto con el rediseño de la estatal Petroperú, reducida a participar con una porción pequeña del mercado de hidrocarburos y encargada de la administración del Oleoducto Nor Peruano (ONP), ahora su principal problema, no detuvo el fuerte descenso de la actividad

petrolera, a pesar de que desde el 2004³, y por 18 años, la siempre voluble cotización del petróleo crudo en el mercado internacional se mantuvo alta, teniendo como referencia el valor del crudo de 1980, cuando llegó a cotizarse en USD 35.52/barril, siendo la más alta en el tiempo, hacia atrás y hasta el 2003.

La participación de la actividad petrolera en la economía de Loreto penetró en su raíz desde aquella mañana del 16 de noviembre de 1971. Así pasaron más de 50 años y la huella del petróleo no solamente ingresó a los suelos y ríos de la región, sino también amordazó presupuestos y encadenó actividades económicas urbanas que forman parte de su sistema logístico, mientras en sus zonas rurales, las empresas, en su afán de salvar su responsabilidad social, implementaron proyectos y actividades, constituyéndose en un subsidiario del Estado, sin serlo, forzadas a reemplazarlo para poder cubrir las exigencias de las poblaciones en sus ámbitos de influencia. Es por ello que cuando existe auge en la actividad petrolera, la economía de Loreto se enciende, y viceversa. Desde el segundo quinquenio de los 80, el departamento de Loreto ingresó en una crisis profunda de no reversión. La única vez en que la economía de Loreto llevó a que sus ciudadanos y ciudadanas se sientan las personas más felices del mundo fue en la segunda mitad de la década de los años 70, creciendo en 32% anual. En esa década, el Producto Bruto Interno (PBI) de la región promedió 16.4%, cuatro veces más que en la década anterior, con un resultado espectacular en 1978, cuando alcanzó la cima de 69%, un año después de que se pone en funcionamiento el ONP.

³ En abril del 2011 la cotización del petróleo crudo había roto la barrera de los USD 113/barril WTI por primera vez en la historia petrolera.

Gráfico n° 4
Loreto: evolución del PBI, variac%
(1990=100)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2019.

Elaboración propia.

A lo largo de la historia petrolera de Loreto se observan varios procesos de descentralización fiscal del recurso. En noviembre de 1976 se publica el Decreto Ley n° 21678 como respuesta a las protestas ciudadanas que exigían participar de la renta petrolera con el 10% del valor de la producción, pues existe en la memoria colectiva loreтана el recuerdo de lo ocurrido con la explotación de otros recursos naturales, como el caucho y maderas finas, que no generaron renta alguna al territorio. En setiembre de 1985 se registra una segunda descentralización con la ley n° 24300, donde incorpora, en su distribución, a los gobiernos locales (40%), a la universidad pública (5%) y al Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana (IIAP), creada el 30 de diciembre de 1981, con el 3%, asignándole a la institución de desarrollo regional (hoy Gobierno Regional de Loreto) el 52%, que antes de 1985 tenía el control total del recurso financiero. De ese 52% asignado al Gobierno Regional de Loreto, el 12% se destina a un fondo para promover la economía rural a través de créditos agrícolas, pecuarios y pesqueros. La norma legal promovida por

el parlamento en setiembre de 1985 nos lleva a tejer una lógica de desarrollo territorial: el IIAP tenía que realizar los estudios para zonificar el territorio y evaluar su potencialidad para definir intervenciones públicas (regionales y locales) que promuevan inversiones privadas sostenibles, así como evaluar las condiciones productivas de la economía rural para promover actividades de mayor potencial a través del impulso de un fondo creditico que trabaje como fondo rotatorio. La universidad, representada por la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP), tenía que acelerar investigaciones académicas, estudios sectoriales y planes de desarrollo como propuesta de acción planificada en el tiempo y acción guía de hacia dónde se tienen que dirigir los esfuerzos públicos en términos de focalizar inversiones, así como sentar las bases de políticas públicas armonizadas con la vida natural y con los medios de vida de las poblaciones de mayor vulnerabilidad que se encuentran en suelo rural distantes (zonas de frontera) y distintos por sus lenguas originarias. En el tiempo, este esquema de desarrollo territorial no funcionó, pues ninguno de los actores involucrados pudo tejer esfuerzos mancomunados como visión de conjunto. La UNAP nunca presentó una propuesta de desarrollo a pesar de que recibió recursos del canon y sobrecanon petrolero por un valor de S/ 231 millones en el periodo 1994-2021⁴. El IIAP realizó esfuerzos de investigación de los recursos naturales para otros (instituciones internacionales), mientras que la Zonificación Económica Ecológica (ZEE) tan solo se validó para la provincia de Alto Amazonas y una microzonificación en el eje carretero

⁴ La universidad pública participa de la distribución de la renta petrolera recibiendo el 5% del valor de la producción. A pesar de que el 11 de enero del 2011 se creó la Universidad Autónoma de Alto Amazonas, mediante la ley n° 29649, con sede en la provincia de Alto Amazonas, Yurimaguas, esta participó de la renta del canon petrolero recién en el mes de marzo del 2022. Entre los años 2015-2021, la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) recibió como transferencia por concepto de canon y sobrecanon petrolero (CSCP), S/35 784 000, de los cuales ejecutó S/47 295 (0.13%) para investigación básica.

Iquitos-Nauta. El Gobierno Regional de Loreto y los gobiernos locales no articularon esfuerzos, recayendo las políticas de acción e intervención de los recursos públicos en la visión del jefe de pliego.

Una tercera descentralización fiscal del recurso canon se realizó en octubre del 2006 como respuesta a la acción de protesta indígena en la zona petrolera. Dicha protesta buscaba evitar una mayor destrucción de los medios de vida y de la salud colectiva de las poblaciones producto de la intervención irresponsable de la actividad petrolera en los lotes 1-AB y 8, ambos con 35 años de actividad. El Acta de Dorissa, firmada por las comunidades indígenas afectadas, varios estamentos del Estado y la empresa Pluspetrol Norte S.A., promovió el Decreto de Urgencia n° 028-2006 en octubre del 2006, el mismo que fue perfeccionándose hasta el 2010. Mediante ese decreto se crearon los Núcleos Ejecutores (NE), con fondos intangibles del 5% para los gobiernos locales que se encuentran en el ámbito del distrito petrolero (incluido a la alcaldía provincial) y el 10% al Gobierno Regional de Loreto, para que sean las propias localidades y comunidades campesinas y nativas quienes definan sus proyectos de inversión y gasto social, transfiriéndose los recursos financieros a los NE, convirtiéndose estos en Unidades Ejecutaras (UE) en el marco de normas legales que estipulan compromisos y rendiciones de cuentas.

La implementación del mecanismo de NE si bien tuvo resultados en otros lugares⁵ con otros proyectos, en Loreto fue un fiasco: de los S/ 131 millones calculados desde enero del 2007 a diciembre del 2021, se transfirieron recursos para 117 proyectos de inversión para igual número de NE, desembolsándose S/ 33 millones en el periodo 2014-2022 (marzo), teniéndose 13 proyectos como

⁵ Ver: Álvarez, Lourdes. *Cuando la comunidad ejecuta: Experiencia en la ejecución de programas rurales de agua y saneamiento en Perú a través de núcleos ejecutores*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2019. También ver: Gómez Osorio, Andrés; García Ferro, Luz Ángela; Zepeda, David y Silva, Jenifer. *Detrás de la ejecución de proyectos de desarrollo: Desafíos que parecían insuperables*. Washington D.C.: BID, 2020.

culminados, con un valor de S/ 4.4 millones, mientras otro grupo de obras están en condición de no culminadas, que faltan rendir cuentas, proyectos intervenidos y otros en ejecución, por un valor de S/ 28 millones. El 80% de los proyectos seleccionados por las comunidades nativas como prioridad son de electrificación (45.3%) y de remodelación de establecimientos educativos (34.2%).

¿Cómo se distribuye el canon y sobrecanon petrolero y cuánto fue asignado desde su creación?

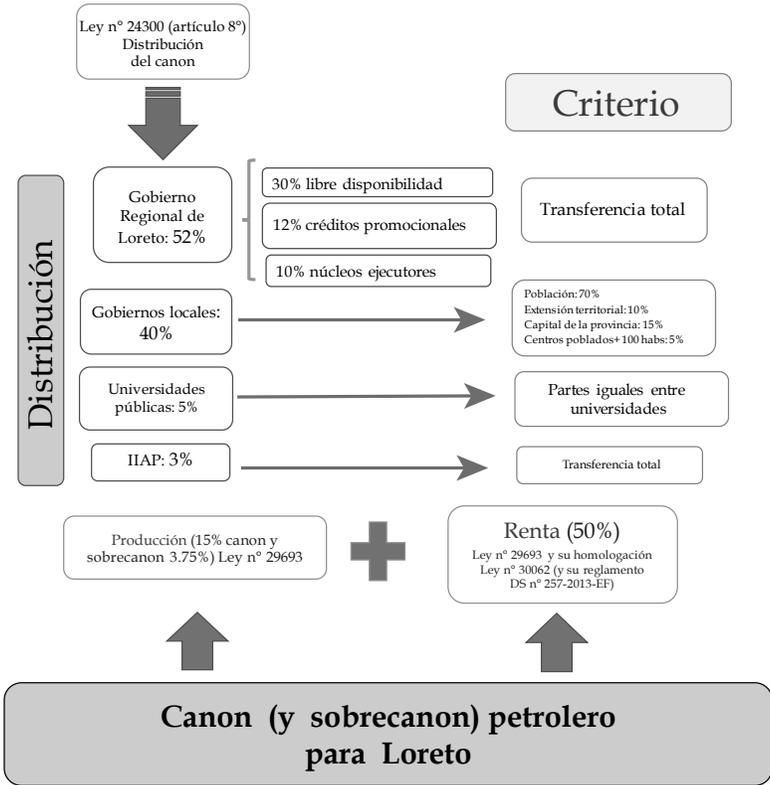
Desde su creación, en 1976, hasta diciembre del 2011, el Canon y Sobrecanon Petrolero (CSCP) fue de 10% del valor de la producción petrolera, siendo fondos que serán gastados en forma integral para el desarrollo socioeconómico de la región. Con la promulgación de la ley n° 29693, de junio del 2011, a partir de enero del 2012 el canon se elevó a 15% y el sobrecanon a 3.75%, calculados sobre el valor de la producción. La misma norma legal crea el CSCP por renta, asignándole el 50% del valor declarado y pagado por las empresas petroleras.

Como ya se ha mencionado, en setiembre de 1985 se publica la ley n° 24300 y desde entonces el CSCP se democratiza, participando en esta distribución el Gobierno Regional de Loreto, los gobiernos locales, la universidad pública y el IIAP. En el caso del Gobierno Regional de Loreto, distribuye su parte asignada (52%) en promocionar los créditos agropecuarios y pesqueros (12%) y los NE (10%), siendo dicha distribución intangible.

Las transferencias que se registran del canon petrolero para Loreto (iniciadas en 1979) han sido dolarizadas hasta 1993 para efectos del presente estudio, por efectos inflacionarios y cambios en la denominación de la moneda nacional. Así tenemos que desde 1979 al 2022 el CSCP (por producción e impuesto a la renta) para Loreto fue de USD 2174 millones, como fondos intangibles

para ser utilizados íntegramente para el desarrollo socioeconómico del departamento.

Cuadro n° 1
Distribución actual del canon y sobrecanon petrolero en Loreto



Elaboración propia (enero 2022).

Cuadro n° 2
Asignación 1994–2022 a/ (en soles)

Asignación 1994-2022 A/(En soles)			
	Producción	Impuesto a la renta <small>1/</small>	Total S/
Gobierno Regional de Loreto (52%)	S/ 2434 571 564	S/ 73 002 893	S/ 2507 574 457
Gobiernos locales (40%)	S/ 1872 747 357	S/ 56 158 380	S/ 1928 905 737
Universidades (5%)	S/ 234 093 420	S/ 7 019 797	S/ 241 113 217
IIAP (3%)	S/ 140 456 052	S/ 5 745 218	S/ 146 201 270
Total general por CSCP por producción y renta			S/ 4823 794 681

A/ al mes de junio 2022
1/ del 2013 al 2022

Fuente: perupetro.com.pe / www.mef.gob.pe

Elaboración propia (julio 2022).

Condiciones operativas de las empresas, en la actualidad

En el espacio rural loreetano existen dos lotes en fase de operaciones que coinciden únicamente en la calidad del producto que de ellos se consigue. Medidos según los grados API, con 14° está el lote 67 –cuenca del río Napo– y con 20° el lote 95 –campo Bretaña–. Documentos elaborados por Perupetro⁶, y de acceso público, calculan los gastos operativos o gastos operacionales (OPEX) de los lotes en producción, sobre la base de información generada por las mismas empresas y en su condición de fiscalizador del contrato. El lote 67 fue calculado así en USD \$53.70 por barril, mientras que del lote 95 en USD 13.64 barril. La inversión generada en los campos de producción del lote 95, con tecnologías de punta (pozo horizontal 6H y otros)⁷ para trabajar en pozos nuevos y fluyentes, permite un mayor rendimiento y productividad del recurso petrolero extraído y comercializado. Una rápida evaluación

⁶ Contratos de Explotación y Explotación de Hidrocarburos: supervisión de contratos. Perupetro, febrero y abril del 2021. Ver en: bit.ly/3RCSikX

⁷ PetroTal. *Reporte de Sostenibilidad 2020*. Lima: PetroTal, 2021.

de resultados, a raíz del valor OPEX del lote 95, nos dice que la ganancia operativa por barril sería de USD 86⁸, con un bolsón de seguridad ante una tormenta de precios deslizándose hacia abajo, situación difícil que pueda ocurrir en un entorno como el que está viviendo el mundo actual. En el caso del lote 67, la ganancia operativa estimada estaría por los USD 46 barril, con más exposición de caer en riesgo de precios bajos.

Uso y destino del recurso canon petrolero

En la ley de origen del canon petrolero de 1976 (Decreto Ley n° 21678), modificado en 1982 (artículo 2° de la ley n° 23538), se establece claramente que «el producto del canon (...) constituye ingreso propio intangible del departamento de Loreto y se aplicará en forma integral al desarrollo socio-económico del departamento» (el subrayado es nuestro). Solo existe una restricción en cuanto a la composición del gasto (con la excepción de los gobiernos locales), dictaminado en el Decreto de Urgencia n° 01-94 del mes de enero 1994, donde se asigna hasta un máximo del 20% para gastos corrientes y un mínimo de 80% para inversiones. En el caso del Gobierno Regional de Loreto, no hay restricción alguna en cuanto a la disposición del gasto, resultándole indiferente comprometer presupuesto para inversiones o gastos corrientes. En los casos de la UNAP y del IIAP, la orientación de su uso son para los fines que fueron creados.

El Gobierno Regional de Loreto generó gastos por un valor de S/ 2508 millones, de los cuales el 43% se destinaron para cubrir proyectos del sector Infraestructura, siendo la obra de mayor importancia presupuestaria la de la Planta de Tratamiento y Aguas Residuales (PTAR), con una inversión de S/ 347 millones, seguido

⁸ Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). *La cotización del barril WTI promedio de los primeros cinco meses del 2022 es de USD 99.2. Nota Semanal 21-2022*. Lima: BCRP, 2022.

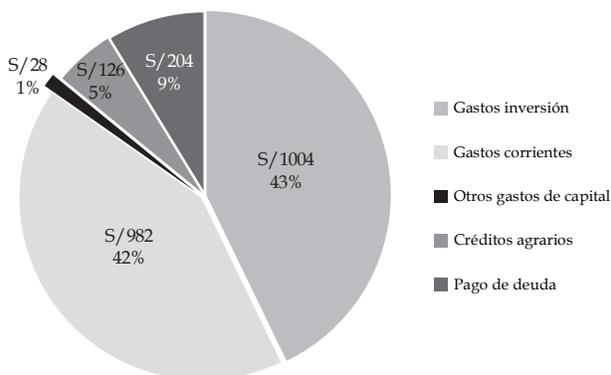
muy de lejos por el sector Transportes, con S/ 166 millones, que destinó la mitad de su presupuesto en la construcción de tramos y puente de la carretera Iquitos-Nauta, en el periodo 2003-2006. La construcción de centros educativos (sector Educación) ocupó el tercer lugar de prioridad, ejecutándose inversiones por S/106 millones, siendo el periodo 2003-2006 cuando más se orientó su presupuesto a la infraestructura escolar (40%).

De otro lado, tenemos que el 42% del presupuesto del Gobierno Regional de Loreto se destinó a gastos corrientes, lo que es en teoría un absurdo toda vez que dicho gasto no contribuye con el desarrollo territorial, teniendo como referencia los usos de otros impuestos generados por las industrias extractivas (ley n° 27506), como el gas y la minería, donde se destina el presupuesto exclusivamente para inversiones. Sin embargo, la región Loreto, por su condición geográfica (limita con tres países diferentes: Brasil -expansionista-, Ecuador -amenazante- y Colombia -peligroso por su influencia del narcoterrorismo-) y por sus pésimos indicadores sociales y económicos, tiene grandes necesidades, por lo que requiere de un fuerte componente de gasto social, que urge sea responsable, encadenado, por ejemplo, a erradicar el analfabetismo en todas sus formas, en fomentar el acceso al aula y su permanencia, y en fortalecer el cuidado de la salud comunitaria.

Resalta un dato importante en la ejecución del gasto por la entidad del desarrollo regional y es el destino del canon para promover la economía rural, reflejado esto en la inversión en actividades agrícolas y pesqueras. Para estos propósitos se han destinado S/ 126 millones en el largo periodo del 2003 al 2014, cuyo sistema de créditos y de recuperación ha sido cuestionado por los órganos nacionales de control presupuestarios por su perjuicio al Estado. Esta mala experiencia afectó a las próximas dos generaciones de periodos de gobierno regional (2015-2022), al punto de congelarse estos fondos, dejándolos inutilizable para su propósito original. Es así que desde el 2015 al mes de mayo del 2022,

los fondos intangibles destinados del presupuesto regional para créditos promocionales (12%) no están siendo utilizados, acumulándose S/ 37 millones, que es muy probable ya no existan en su totalidad, toda vez que se gastaron para crear infraestructura de apoyo al sector Agrícola, Pecuario y Pesquero (ley n° 26385).

Gráfico n° 5
Gobierno Regional de Loreto: gasto total con recursos del CSCP
2003-2021
(en millones de soles y porcentajes)



Fuente: www.mef.gob.pe

Elaboración propia.

En el caso de los gobiernos locales, estos perciben el 40% del canon petrolero desde 1985, gracias a la ley n° 24300 del mes de setiembre de ese año. Sin embargo, un aspecto lacerante del recurso canon destinado a las municipalidades es su distribución basada en el peso poblacional. Así, los territorios con mayor carga poblacional tienen un peso del 70%, mientras las capitales de provincia tienen un 15%, dejándose huérfanos presupuestalmente a los territorios donde se extrae el recurso petrolero, que son más pequeños y con menor población, lugares donde se concentran los mayores déficits de infraestructura básica y de servicios, además de los irreversibles

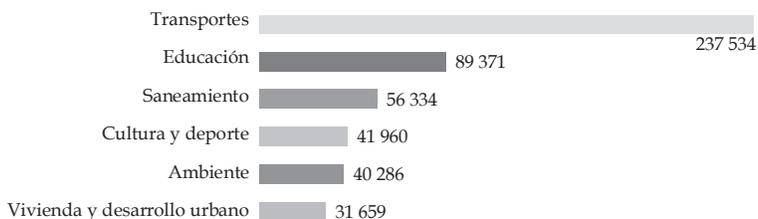
daños a los ecosistemas. Esta forma de participación del recurso financiero, sin duda, genera desigualdad y desproporcionalidad en la asignación presupuestal.

Otro dato a tomar en cuenta de los gobiernos locales es que del 2007 al 2021 ejecutaron gastos por S/ 1076 millones, de los cuales el 74%, en promedio, se destinaron a gastos de inversiones. Un aspecto importante revelado en la data de estudio es el peso del recurso canon en el total de ingresos municipales, siendo importante hasta el 2014, cuando llegaba al 50%, en promedio, siendo el 2007 el año donde el canon representaba el 87% de los ingresos municipales. A partir del 2015 la importancia del canon se vuelve marginal por dos hechos importantes: (1) la caída de la producción petrolera, afectada por el alto riesgo imputado en sus operaciones, como las afectaciones del oleoducto y las huelgas de las poblaciones indígenas, volviéndose las intervenciones con proyectos o actividades muy sensibles y difíciles de programar, a razón de que nadie garantizaba un flujo de ingresos medianamente razonable; y (2) la incorporación de otras fuentes de financiamiento y un mejor rendimiento de los recursos directamente recaudados (impuesto predial). Es así que otros recursos ordinarios ingresaron a la plantilla presupuestal del gobierno regional, volviéndolo dinámico a la gestión municipal, a tal punto que en los dos últimos años de gestión presupuestal (2020-2021) el canon llegó a ser marginal: 9.5% del presupuesto.

Coincidiendo con su función principal, los gobiernos locales apuntalaron gastos en ampliar y mejorar la red de pistas y veredas de la zona urbana, destinando S/ 238 millones, lo que representaba el 30% de la inversión municipal total, invirtiendo principalmente en ciudades en constante crecimiento poblacional como Iquitos metropolitano y la dinámica ciudad de Yurimaguas, la que fue ganando importancia desde la apertura de la carretera a Tarapoto en marzo del 2009. La construcción de locales escolares es la segunda prioridad de los gastos municipales, realizada con

financiamiento proveniente del canon, así como de otras fuentes que fungieron como colaboradores presupuestales.

Gráfico n° 6
Gobiernos locales: inversión en proyectos 2007-2021
(en miles de soles)



Fuente: www.mef.gob.pe

Elaboración propia.

Parte dos: territorios condenados

Los primeros 30 años de actividad petrolera en la región Loreto y los estragos del tubo tendido en suelo rural y en operaciones desde principios de 1977 (expuesto a los acontecimientos naturales y a los riesgos antrópicos denunciados por Petroperú), provocaron un inmenso daño en el ecosistema terrestre y acuático de la región, siendo este fundamental para la vida de las poblaciones que están en la zona de influencia directa de la actividad petrolera.

En este acápite trataremos de valorar el daño ambiental, al que denominamos Valor Económico de los Sitios Impactados (VESI), sobre la base del trabajo realizado por León y Zúñiga⁹ y la Resolución Ministerial n° 376-2019-MINEM/DM, del 2 de diciembre del 2019, para luego añadir la información de los indicadores sociales y

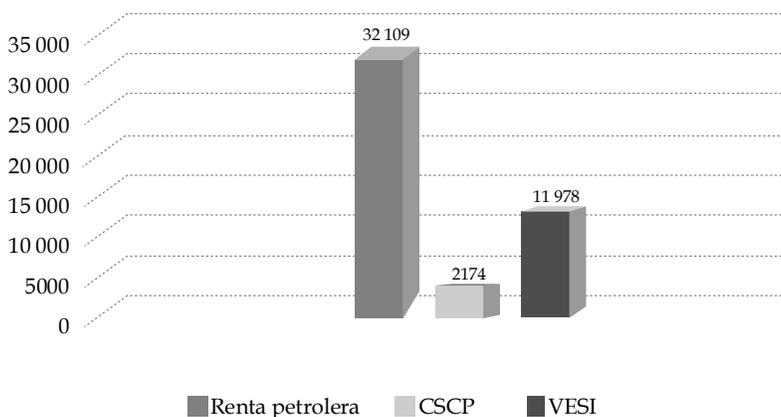
⁹ León, Amayra y Zúñiga, Mario. *La sombra del petróleo. Informes de los derrames petroleros en la Amazonía Peruana, 2000-2019*. Lima: Oxfam, 2021; *Para prender el silencio. Historia de olvidos, tecnicismos y daños petroleros en el Lote 8*. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (Caaap), 2021.

económicos recogidos por el censo 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁰, en los 25 distritos identificados en el corredor petrolero por el Plan de Cierre de Brechas (PCB), que busca elaborar un *ranking* de índice de vulnerabilidad del territorio, con el objetivo de determinar el valor económico y social de los sitios impactados.

Una primera aproximación del VESI en Loreto se muestra en el gráfico n° 7, donde se ve que el valor de los sitios impactados equivale al 38% de la renta petrolera generada en los 50 años de dicha actividad, y que ese valor es seis veces mayor a las transferencias totales por concepto de canon y sobrecanon petrolero.

Gráfico ° 7

Loreto: balance de resultados comparando renta petrolera, canon transferido y Valor Económico de los Sitios Impactados (VESI), 1973-2022 (en millones de USD)



Elaboración propia.

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. Lima: PNUD, 2019.

Si se hace una narrativa de los datos de pobreza, los ingresos monetarios de las familias, la tasa de dependencia demográfica, el analfabetismo, la esperanza de vida al nacer y los indicadores que muestran el atraso escolar, cifras que en su conjunto relacionan una cadena de indicadores de pésimos resultados en el presente y un terrible panorama para enfrentar los desafíos del futuro (como restaurar la naturaleza para una vida digna y segura), nos queda claro que no existe una fórmula mágica ni una política pública salvadora (ni con la implementación del PCB) que vaya a quebrar la tendencia de penumbra de un territorio condenado por siempre y para siempre.

Parte tres: compensaciones, beneficios sociales y control territorial

El 2006 se marca el hito disruptivo para alcanzar derechos y justicia indígena en el territorio de Loreto, frente a la larga impunidad de la actividad petrolera y sus procesos extractivos asociados a malograr irreversiblemente los planes de vida de las poblaciones asentadas en el área de influencia de los pozos petroleros. Las poblaciones achuar toman el control del lote 1-AB¹¹ y del lote 8 el 10 de octubre del 2006 en la batería de producción Dorissa, operada en ese entonces por la empresa Pluspetrol Norte, como producto de reuniones y eventos frustrados con el Estado y la empresa para detener y evaluar los problemas de contaminación y afectación directa en la salud de sus poblaciones, luego de revelarse, a comienzo de ese año, los resultados de monitoreo de calidad del agua elaborada por la Dirección Regional de Salud - Loreto (Diresa - Loreto). Como parte de la lucha iniciada el 2006, el 2007 la población achuar presenta en la corte de los Estados Unidos una demanda

¹¹ En octubre del 2006 la producción del lote 1-AB disminuyó en 22%, mientras que el lote 8 lo hizo en 18%, acumulando una pérdida de producción de 276 407 barriles, valorizados a precios WTI en USD 16 278 000.

contra la empresa OXI por los daños con desechos tóxicos vertidos directamente a sus fuentes de agua natural y suelos. El 2015 se llega a un acuerdo entre las partes con compromisos directos de la empresa para que desarrolle proyectos de inversión para el beneficio de las cinco comunidades demandantes. Se desconoce el monto del acuerdo, siendo la Organización No Gubernamental (ONG) Racimos del Ungurahui, promotora de las luchas indígenas y formadora de líderes locales, la encargada de movilizar los fondos comprometidos por la OXY a través de las recientemente creadas empresas comunales.

Si bien existen marcos legales (Decreto Supremo n° 081-2007) que amparan la compensación por derrames de petróleo, esta modalidad solamente es posible para reparar daños ambientales y no para compensar económicamente a las/los afectados, tal como ocurrió con la comunidad indígena de Cuninico y Petroperú por ser administrador del ONP. Esta indefinición sobre indemnizaciones y compensaciones económicas a las poblaciones afectadas por efecto directo de la actividad petrolera, promovió incluir en la agenda indígena un fondo social que comenzó a negociarse el 2015 en la consulta previa del lote 192, ante el anuncio de un nuevo operador. En agosto del mismo año, Perupetro, responsable de promover las actividades extractivas y negociador de los contratos, conjuntamente con la empresa Pacific Estratus (contrato de servicio temporal de dos años), plantean a la Federación de Comunidades Nativas de Corrientes (Feconaco), a la Federación Indígena Quechua del Pastaza (Fediquep), a la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) y a sus asesores, presentes en el acto de consulta previa, un fondo social de 0.75% sobre la producción fiscalizada de petróleo. La empresa recibe una contraoferta de parte de la Feconaco y de la Fediquep de elevar dicho fondo a 2.5% o S/ 10 millones anuales, propuesta que es rechazada por la empresa. Finalmente, se firma un acta con las poblaciones de la cuenca del río Tigre, quienes aceptan el 0.75%,

el mismo que se incorporó en el contrato de servicios del 30 de agosto, cuyo uso sería el de promover inversiones en proyectos de desarrollo y vigilancia social.

En el lote 95, hasta fines de mayo del 2022, se viene negociando la definición de un fondo económico de 2.5% sobre la producción fiscalizada de petróleo, en el marco de una mesa técnica creada mediante la Resolución Ministerial n° 144-2022-MINEM/DM, publicada el 7 de abril de este año. Las propuestas de los principales actores, la Asociación Indígena de Desarrollo y Conservación de Bajo Puinahua (Aidecobap) y PetroTal (la empresa), son opuestas en cuanto a su uso y destino. Aidecobap plantea que el petróleo extraído se encuentra en su territorio, por tanto, les pertenece, por lo que lo manejarán de manera autónoma para desarrollar actividades en beneficio de sus asociados y asociadas (30% de la población del distrito de Puinahua se autodefine como indígena), planteando la creación de un fondo de fideicomiso. La empresa, por su parte, plantea crear un fondo de desarrollo para generar proyectos de desarrollo inmediato y de fuerte impacto que beneficie a todos y todas en el marco de una estructura administrativa donde prevalezcan dos condiciones básicas: representatividad y transparencia. El fondo en disputa, acumula, al mes de abril del 2022, un valor de USD 2 762 000. En este desencuentro se incluye a los representantes de las poblaciones mestizas agrupadas en la Junta de Autoridades de Puinahua, cuya posición es contraria a cualquier propuesta de Aidecobap.

En la actualidad, el único acuerdo al que han llegado Aidecobap y PetroTal es el denominar el monto acumulado como fondo de fideicomiso.

Conclusiones y recomendación

Una primera conclusión de la actividad petrolera en Loreto desde aquella mañana del 16 de noviembre de 1971, es que fue

un desastre: penetraron al corazón de la Selva, sin permiso, para extraer el recurso de mayor valor en el mundo en ese momento, desgarrando para siempre la vida de sus poblaciones al degradarse sus suelos y aguas, como producto de una práctica abusiva contra la naturaleza. Los primeros 30 años de la actividad petrolera fueron fatales (sin regulaciones ni control), con resultados que estigmatizaron para siempre la presencia de torres de producción en suelo indígena, sin encontrar, hasta ahora, soluciones integrales para alcanzar gobernabilidad en el territorio. Hasta el 2022 la extracción petrolera acumuló 1059 millones de barriles, generando renta de USD 32 109 millones, distribuida esta entre el Estado, las empresas concesionarias y las instituciones públicas beneficiarias de la renta petrolera.

Una segunda conclusión tiene que ver con que Loreto fue el primer territorio del país en experimentar la descentralización fiscal en tres momentos.

- En 1976, con el 10% de la producción petrolera como canon destinado al organismo de desarrollo (hoy Gobierno Regional de Loreto) para el uso de desarrollo integral del departamento.
- En 1985, cuando se incorpora en el presupuesto de gasto por canon a los gobiernos locales (40%), universidades públicas (5%), al Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana (IIAP) (3%), créditos promocionales para el desarrollo agrario (12%) y al Gobierno Regional de Loreto (40%)¹².
- El 2006-2010, cuando se crean los NE en las comunidades nativas y campesinas con el 10% que se destinan al Gobierno Regional de Loreto, y el 5% de los gobiernos locales que se encuentran en el ámbito de la actividad petrolera.

¹² En 1994 se establece, mediante la ley n° 26385, que el fondo de 12% para la promoción de créditos agrarios (que incluye a los sectores pecuarios y pesqueros) será administrado por el Gobierno Regional de Loreto.

Una tercera conclusión nos dice que entre 1979 y el 2022 (junio), el fondo para el desarrollo territorial, constituido como canon (y sobrecanon) petrolero, acumuló USD 2174 millones, como producto del rendimiento por producción (de 12.5% a 18.75%) y por impuesto a la renta (50%), a partir del 2013; y que cada una de las instituciones beneficiarias utilizaron los fondos del canon en el marco de su ley de origen (Decreto Ley n° 21678), «para el desarrollo integral del territorio», complementándose con sus leyes de creación.

Una cuarta conclusión es que el oro negro extraído desde el subsuelo como valor económico creó una mancha negra en el ecosistema terrestre y acuático de manera irreversible, así como en la salud y vida de las poblaciones de influencia de la actividad petrolera. El valor de la remediación del medio natural dañado (distinta a la reposición) en los ámbitos de los lotes petroleros 192 (ex lote 1-AB) y lote 8, en operaciones desde 1972, generaron daños por USD 12 000 millones, representando el 38% de la renta generada por la actividad petrolera en sus 50 años de existencia. Para representar las consecuencias económicas (ingresos y actividades económicas), acceso a educación y salud colectiva, se presentan los índices de daño en el presente estudio para los 25 distritos comprendidos en el circuito petrolero al que se refiere el PCB.

Una quinta conclusión nos dice que desde la aprobación de la Resolución Legislativa n° 26253, del 5 de diciembre de 1993, cuando se aprueba y reconoce como política de Estado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, los derechos humanos y la justicia indígena tomaron fuerza, modificándose, en el tiempo, el equilibrio de poder en los territorios indígenas. En este sentido, se identifican cuatro momentos históricos en el ámbito de las luchas contra el abuso de las empresas petroleras instaladas en la región Loreto:

- La victoria legal en los tribunales de Estados Unidos (2007-2015) de las poblaciones achuar contra la empresa OXY.

- La firma del Acta de Dorissa, en octubre del 2006, que enmarca la lucha indígena en el control territorial para conquistar con éxitos sus demandas colectivas.
- La conquista de un Plan de Cierre de Brechas (PCB) 2021-2026, que sustituyó a la propuesta del Plan Post Petróleo planeado por la Plataforma de Pueblos Afectados por Derrame de Petróleo en la Amazonía (PAAP), para la intervención presupuestal multianual por S/ 6083 millones.
- Las negociaciones de trato directo con las empresas contratistas y con el Estado (Perupetro) para un beneficio económico, en el marco del proceso de consulta previa, denominándose Fondo Social, Fondo de Desarrollo y Fondo de Fideicomiso, iniciándose con el 0.75% en el lote 192 (ex 1-AB), el 2015, y el 2022 con el 2.5% en los lotes 95 y 67.

A modo de recomendación

Se tiene que modificar la distribución del canon y sobrecanon petrolero (CSCP) como una reforma de segunda generación, como respuesta a los pésimos resultados en el uso y destino del fondo de desarrollo para Loreto, sobre todo para las/los beneficiarios directos de este recurso.

El enfoque de desarrollo de Loreto para los próximos 30 años debe centrarse en implementar cambios estructurales en su capacidad productiva para una verdadera diversificación económica, en base a las ventajas comparativas únicas territoriales que tiene, así como en generar valor con inclusión a la producción rural en base a la naturaleza, a la conservación con producción y a la autonomía alimentaria.

Reparto del canon y sobrecanon petrolero	Uso y destino para resolver problemas
10.0% Núcleos ejecutores	Anemia (autonomía alimentaria)
12.0% Créditos agrarios, pecuarios, pesqueros y forestales	Desnutrición crónica
10.0% Gobierno Regional de Loreto	Retraso escolar y capacidad técnica
5.0% Institutos tecnológicos	Promoción de agronegocios rurales
3.0% Instituto de innovación agraria	Infraestructura básica mínima
60.0% Gobiernos locales	

A manera de reflexión final

En el subsuelo de Loreto existen reservas probadas de 188 millones de barriles de petróleo, valorizados en USD 19 000 millones. ¿Qué hacer con ellos?, ¿los dejamos que descansen para siempre en el subsuelo?, ¿y si los sacamos?, ¿bajo qué condiciones? Loreto necesita fondos de inversión para un manejo responsable que genere valor económico, conectivo y de valor público ciudadano, en el marco de construir y diseñar políticas públicas económicas sociales y ambientales adaptadas a un nuevo enfoque de desarrollo.

De igual modo, debe impulsar un debate ciudadano sobre su territorio y su petróleo, siendo ello necesario y urgente, así como debe plantearse el iniciar un proceso de gobernabilidad y control del territorio, reiniciar una nueva economía, valorar la riqueza natural y potenciar sus capacidades locales.