

Pedro Elías
Galindo León

Petróleo y paz

Aportes a una
metodología
para la
negociación
temática



Universidad
Nacional
de Colombia

Facultad de Derecho,
Ciencias Políticas y Sociales

Petróleo y paz

A P O R T E S
A U N A
M E T O D O L O G Í A
P A R A L A
N E G O C I A C I Ó N
T E M Á T I C A

Pedro Elías
Galindo León

*Petróleo
y paz*

APORTES
A UNA
METODOLOGÍA
PARA LA
NEGOCIACIÓN
TEMÁTICA



Universidad
Nacional
de Colombia

Facultad de Derecho,
Ciencias Políticas y Sociales

- © Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
- © Pedro Elías Galindo León
Profesor Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia

Primera edición: 2002
ISBN 958-701-107-4

Diseño:
Camilo Umaña Caro

Corrección de estilo
Luisa María Navas

Preparación editorial e impresión:
Universidad Nacional de Colombia
UNIBIBLOS
Director: Luis Eduardo Vásquez Salamanca
unibiblo@dnic.unal.edu.co

*A mis hermanas
y hermanos*

CONTENIDO

<i>Nota inicial y agradecimientos</i>	15
<i>Presentación</i>	17
INTRODUCCIÓN	29
El problema	32
El derrotero	32
Marco de análisis	33
<i>La dinámica política</i>	34
<i>La perspectiva económica</i>	35
<i>La dinámica de lo social</i>	36
<i>Nuestra pregunta a la historia</i>	37
Alcance de la investigación	38
Objetivo y metodología	39
CAPÍTULO I	
<i>Petróleo y política en la coyuntura actual</i>	45
Ámbito internacional	49
Ámbito nacional	53
<i>La 'bonanza'</i>	53
La propiedad del subsuelo	56
<i>Antecedentes históricos</i>	56
<i>La propiedad, en la Constitución de 1991</i>	61
<i>La contratación petrolera</i>	62
Surgimiento de Ecopetrol	63
<i>La complejidad de la situación</i>	64
Incidencia de otras voces	65
Es necesario encauzar el debate	66
CAPÍTULO II	
<i>Los actores</i>	71
Las organizaciones guerrilleras	73
<i>El discurso del ELN</i>	74
<i>Propuesta inicial del ELN</i>	78
<i>Evolución en la propuesta</i>	78
El Estado	80
<i>El poder ejecutivo</i>	80
<i>Empresa Colombiana de Petróleos</i>	82

<i>La nueva política de contratación</i>	87
Inversionistas	88
Trabajadores	92
<i>Acercamiento a su historia</i>	93
<i>Efectos del nacimiento de Ecopetrol</i>	96
<i>Crece la Unión Sindical Obrera</i>	98
<i>Miradas de la política petrolera</i>	98
<i>Necesidad de renovar</i>	99
<i>Propuestas de los trabajadores</i>	100
<i>Actores de paz</i>	103
CAPÍTULO III	
<i>Temas de la discusión</i>	107
Nación y soberanía energética	111
Modelo de desarrollo	111
Instrumentos de política	113
Participación de la sociedad	114
Problemas de la coyuntura	114
CAPÍTULO IV	
<i>Conversaciones de Costa Rica</i>	119
Temas tratados	123
<i>Soberanía energética y nación</i>	123
<i>Nacionalización</i>	125
<i>Modelo de desarrollo</i>	125
<i>Instrumentos de política</i>	128
<i>Participación de la sociedad</i>	135
<i>Coyuntura</i>	137
Acuerdos y desacuerdos	142
<i>Puntos de desacuerdo</i>	144
Evolución de la temática desde 1991	148
CAPÍTULO V	
<i>Estado de la discusión</i>	151
Nación y soberanía energética	154
<i>Aspectos políticos</i>	155
<i>Aspectos económicos</i>	156
<i>Aspectos sociales</i>	156
<i>Reordenamiento de la discusión</i>	156
<i>Temas derivados</i>	156
Modelo de desarrollo	159
<i>Fundamento y principios del desarrollo</i>	159

<i>La política energética</i>	160
<i>Objetivo de la política</i>	161
<i>La racionalidad energética</i>	162
<i>Recursos para el futuro económico</i>	163
<i>Economía minero-energética</i>	164
<i>Utilización del petróleo</i>	165
<i>La renta petrolera</i>	166
<i>Valor agregado</i>	167
<i>Gas y carbón</i>	169
<i>Tecnología</i>	169
<i>Fondos de fomento</i>	170
<i>Planeación energética</i>	170
Instrumentos de política	171
<i>Legislación</i>	171
<i>Riesgo e inversión</i>	172
<i>Instrumento contractual</i>	173
Participación de la sociedad	185
<i>Participación y definición de políticas</i>	186
<i>Regalías</i>	187
Problemas de la coyuntura	188
<i>Atentados o voladuras</i>	188
<i>Las bonanzas</i>	189
<i>Los resultados de la política económica</i>	189

CAPÍTULO VI

<i>Temas de la discusión y posiciones de los actores</i>	191
--	-----

ANEXOS	285
--------	-----

BIBLIOGRAFÍA	295
--------------	-----

Petróleo y paz

A P O R T E S
A U N A
M E T O D O L O G Í A
P A R A L A
N E G O C I A C I Ó N
T E M Á T I C A



NOTA INICIAL
Y AGRADECIMIENTOS

El documento que hoy presentamos es el fruto de varias actividades realizadas durante cinco años. En todas ellas hubo un objetivo común: estudiar el problema del petróleo y la paz.

Inicialmente, la carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional me invitó muy amablemente a coordinar una clase de cátedra, mientras finalizaba la elaboración de la tesis de Magíster, en la Universidad de los Andes. De esa clase quedaron unos apuntes, que me fueron muy útiles en la elaboración de este texto. Corrían los años 1996 y siguientes.

Fue el profesor Germán Palacio quien me convenció de la conveniencia de mostrar la política petrolera colombiana, en un seminario de contexto. El desarrollo siempre llegaba hasta el punto en el que comenzaba la guerra. La tendencia entre los asistentes al seminario era hacer valoraciones y discursos ideológicos, para explicar las voladuras al oleoducto Caño Limón - Coveñas, que efectuaba el ELN. Era necesario encontrar la forma de producir un análisis riguroso, que expresara una interpretación académica del evento, desde la Ciencia Política.

Luego, aunque casi simultáneamente, el historiador Daniel García-Peña, en ese momento Alto Comisionado para la Paz, estimuló mi afán de conocimiento del tema y tras largas conversaciones y lecturas planteó el reto de diseñar un instrumento, que permitiera abordar las negociaciones de paz, según los temas de agenda de diálogo, propuestos por los diversos actores, y que a su vez definiera un papel mediador y proactivo a la Oficina de Paz de la Presidencia de la República. Avanzamos, pero los cambios de gobierno y la discontinuidad de políticas dejaron en el camino los esfuerzos, aunque no la intención.

Una vez terminada la investigación de mi proyecto de tesis sobre teoría política y luego de haberse aceptado la sustentación, mi director de tesis en el Magíster, el doctor en Historia Económica, Rubén Sánchez David, también profesor de teoría política, me volvió a la realidad con la frase: “bueno, ya hizo la tesis. Ahora escríbala, en términos de la política petrolera”. Eso me obligó a continuar con el tema, hasta que seis meses después, en una presentación de los avances investigativos en la Oficina de Paz, me aprobó con otra frase perentoria: “bueno, ya puede escribir la tesis”.

Mientras vivía las angustias del trabajo, la tesis y la docencia, y en el país pasábamos el drama de la guerra, quedaba tiempo para compartir conversaciones monotemáticas, con una barra de amigos y amigas que me permitían conocer otras perspectivas y análisis: la filósofa y economista Marta Jáuregui, un amor de mujer; el ingeniero y economista, experimentado planeador, Germán Corredor; el ingeniero, sociólogo y acartonado de cinco universida-

des, hombre de una practicidad inmensa, que no deja volar sin que se precise la pista de aterrizaje, Manuel Upegui; el ingeniero pionero de la industria del gas en Colombia, Raúl Vásquez. Todos gozábamos de la construcción de un análisis sobre el petróleo y la paz, que yo no esperaba se convirtiera en libro, ni ellos lo saben todavía. También, el administrador Alberto Merlano Alcocer, antes de Ecopetrol y hoy de la Universidad de los Andes, quien conoció los primeros intentos de borrador de los escritos aquí contenidos y que fue el jurado de la primera parte que constituye este escrito. Él siempre me dio su aliento. Los menciono para agradecerles y porque son parte del libro en relación con sus aciertos. Los errores los cargo yo.

Pero también sufrieron estas notas, quienes asistieron a las sesiones del seminario en la Nacional, o a las conferencias que organizamos o en las que nos invitaron a participar. Igual, muchas personas que mantuvieron la confianza en que podríamos elaborar un análisis que intentara pensar una metodología para abordar una negociación entre libres e iguales, con el objeto de alcanzar un escenario de construcción de la paz.

Tres personas tuvieron la sensación de ‘mariposas en el estómago’, que produce escribir papeles, y soportaron las crisis que sobrevienen en el desarrollo del documento. Alfonso Román, historiador, que me acompañó en largos días y noches de lectura y discusión de cada documento revisado; Mary Lucía Galindo, ingeniera ambiental, que luchaba con la máquina, los archivos, los cuadros, los virus electrónicos, las redacciones, los borradores y las ‘borradas’ del computador, hasta que al fin las ideas se volvían documentos presentables. Y ni qué decir de Marta, mi esposa, que me acompañó más allá, en las noches de desvelo, tratando de desenredar marañas y telarañas, con paciencia, silencios y tazas de café. Y mi hija Luisa Fernanda, que miraba de reojo la locura en la que se convirtió la casa durante un año. No se puede olvidar a Luisa María Navas Camacho, quien editó este trabajo. ¡Qué paciencia de economista y editora, para soportar mis explicaciones, cuando me resistía a cambiar una palabra, que para mí era el *súmmum* de la precisión.

Son muchas personas a quienes debo agradecimiento. No a todas las menciono. Ellas me sabrán perdonar y reconocerán su parte en esta elaboración. Están reconocidas con toda sinceridad, pues sin ellas, esta construcción social hubiese sido imposible.

Finalmente, una aclaración: este escrito corresponde a las investigaciones que elaboré sobre el período que considero de *la guerra del petróleo* y que comienza en febrero de 1986. Aunque la guerra continúa, el escrito se suspendió en el año de 1998, cuando elaboré el primer borrador completo. Algunas referencias más actuales son elaboradas en el momento de la edición,

pero manteniendo la consideración de que aquí se recogen los elementos centrales del análisis y de que durante los últimos tres años no se han hecho propuestas significativas que modifiquen la posición de los actores contemplados en el estudio, o que no hayan sido previamente anunciadas en la investigación.

El trabajo corresponde a la primera parte de una investigación, que ojalá pueda continuar. Como suele suceder, lo difícil es financiarla. En este paso se demuestra que sí es posible negociar y se hace a través de la construcción de un estado del arte de la discusión. No pretendo universalizar este método para otros temas de la agenda de las conversaciones de paz: solo propongo lo que desde mi experiencia como trabajador petrolero y como estudiante de Ciencia Política considero podría ser una metodología para la discusión. Tengo la esperanza de que los lectores me bendigan con críticas, pues son ellas un ingrediente básico en la creación social de un escenario para la construcción de la paz en el país.

PEDRO ELÍAS GALINDO LEÓN

Bogotá, abril de 2002

PRESENTACIÓN

*Cómo abordar el debate sobre
los hidrocarburos y la paz*



EDITORIAL
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

CAMPAÑA
ADOPTA UN LIBRO

Prohibida su VENTA

El título de este libro, *Aportes a una metodología para la negociación temática*, lo sugiere todo. Este trabajo propone una metodología para definir los aspectos fundamentales que debe abordar una negociación entre todos los actores que intervienen y que están afectados por una política y por un desarrollo de los hidrocarburos (petróleo, gas, carbón y sus derivados) en Colombia. Su relación con la construcción de la paz en nuestro país es casi obvia, en la medida en que la historia muestra que nuestros conflictos sociales, políticos, culturales y armados están íntimamente ligados a ese desarrollo.

De inmediato surgen dos preguntas: ¿quiénes son los actores? ¿Qué están diciendo estos actores acerca del conflicto que tanta relación tiene con la historia del petróleo en nuestro país? Este trabajo propone precisamente un camino para resolver estos interrogantes y para definir si los temas que resultan de la indagación con algunos de los actores son suficientes para abordar un problema histórico de tanta envergadura.

Ahora bien, el estudio enfatiza principalmente en el asunto de la temática para la discusión y en que esta debe reorientarse, sobre la base de las propuestas de los actores. Acerca de la pregunta sobre quiénes son los actores, deja planteada la inquietud acerca de lo que significa responderla, aunque indaga con algunos actores sus propuestas sobre el problema de los hidrocarburos¹.

La metodología que se propone tiene varias etapas y plantea los elementos que se deben trabajar en cada etapa (véase diagrama 1 en la Introducción). Propone además el conjunto de actores que deben intervenir en el proceso de negociación. Es decir, sugiere el camino que se debe ir construyendo. En ese camino, este libro entrega especialmente el desarrollo de la primera etapa, que se llama *Percepciones* y que responde a la pregunta *¿se puede negociar?* La propuesta es continuar en nuevos estudios el desarrollo de las siguientes etapas.

Existen varios supuestos que definen la orientación del texto. El supuesto central indica que antes de establecer un diagnóstico, una planeación y una gestión de los recursos naturales energéticos es necesario definir una política general, que precise nuestra relación con la naturaleza, particularmente, con los recursos naturales energéticos. De este supuesto se derivan los siguientes:

1. Los hidrocarburos son los recursos naturales más importantes para la producción de energía, constituyen la base de cualquier modelo de desarrollo y son la fuente de un modelo de acumulación altamente rentable. Estos recursos son un elemento importante para la estabilidad política del país.

1 Estas preguntas acerca de los actores se desarrollan más ampliamente en la introducción del libro.

2. La definición de una política energética, en la que los hidrocarburos son elemento central, debe resolver las necesidades de producción y consumo, según los objetivos de desarrollo nacional. Esa definición es una labor de carácter político, de planeación, de gestión y de implementación de unas metas, que debe procurar la articulación política en la construcción de la paz, *como un propósito nacional*. La energía es el cohesionador económico y social de un esfuerzo unificado de construcción nacional.

3. La adopción del *propósito nacional* es una construcción social, en la que intervienen todos los intereses de la comunidad política. En ausencia de una sociedad civil fuerte, son requisitos básicos para la definición de tal propósito, el establecimiento de los objetivos y las finalidades de una política energética y el desarrollo de una conciencia colectiva de los recursos naturales energéticos. El primer paso para la definición de esa política consiste en desarrollar una amplia discusión en toda la sociedad colombiana sobre la utilización de los recursos naturales energéticos en la solución de nuestras necesidades fundamentales.

4. El primer desafío de una política energética consiste en *eliminar la pobreza* y en *construir un modelo de desarrollo autónomo*. La solución de estos dos aspectos significa que el manejo de estos recursos naturales se debe hacer sobre tres bases fundamentales: conservación, desarrollo sustentable² y mantenimiento del equilibrio ambiental. El carácter de la política definida es estratégico y su implementación es prioritaria. Ese carácter se establece de acuerdo con las disponibilidades de cada uno de los recursos (petróleo, gas, carbón y sus derivados, así como fuentes de energía alterna).

5. La energía es un sistema que ocupa un lugar determinante en cualquier modelo de desarrollo. Su manejo debe ser integral, para evitar la concentración en una sola fuente y para garantizar, por lo tanto, el desarrollo de otras fuentes. La definición del uso de los recursos naturales energéticos debe tomar en cuenta las necesidades de desarrollo tecnológico y de infraestructura del país, la racionalidad en su utilización y la cooperación con la comunidad internacional. La política adoptada debe ser dinámica para garantizar la satisfacción de las necesidades de la sociedad, que están en permanente cambio.

6. Una discusión social amplia permite abordar la complejidad de las necesidades del país y juzgar las prioridades de la comunidad política. En la

2 Se adopta la fórmula contenida en la Constitución Nacional como principio superior desde el que debe partir un acuerdo. No se intenta en ningún momento intervenir en la discusión sobre 'sustentabilidad' y 'sostenibilidad', pues su definición depende de la dinámica social. En el texto no hay una distinción expresa entre las dos palabras y su referencia no es nada diferente a la referencia a un proyecto político de juventud.

medida en que se desarrolle esa discusión, se puede afianzar la cohesión social, económica y política que garantiza la definición e implementación de una política. Es labor del Estado impulsar y facilitar ese proceso.

7. La participación social en el proceso de discusión debe definir el interés público, para la elevación de la calidad de vida, la creación de trabajo y la proyección del futuro de la nación.

8. En las definiciones sobre el uso y el disfrute de la energía, como elemento de estabilidad política, se debe reconocer en primer lugar la dependencia que tiene la sociedad actual de los recursos naturales energéticos, para cualquier posibilidad de desarrollo; por tanto, un problema fundamental siempre presente es la forma de garantizar el autoabastecimiento de estos recursos.

9. Los recursos naturales energéticos son reserva de la nación y su extracción, explotación, uso y transformación deben garantizar prioritariamente el cubrimiento de las necesidades del modelo de desarrollo interno y los excedentes exportables y satisfacer las condiciones de renta y precio justo. La explotación de los recursos naturales energéticos es un costo básico en el plan de desarrollo.

10. Los elementos anteriores no pueden dejar de lado las condiciones geopolíticas del mundo de la energía, del mercado globalizado, del bloque comercial hemisférico, del desarrollo de América Latina y la cohesión económica, social y política de la nación colombiana. Lo anterior implica el desarrollo de una política de protección ambiental y de desarrollo tecnológico. La cooperación internacional es un elemento indispensable para fortalecer la posibilidad del desarrollo.

11. El futuro del país requiere pensarse de manera que se garanticen a las próximas generaciones las posibilidades de una sociedad mejor. La planeación debe contemplar como sus presupuestos iniciales la producción y consumo para el abastecimiento integral de nuestras necesidades, la definición de la producción destinada al mercado de exportación y la previsión de las necesidades del desarrollo nacional.

12. El objetivo de la política energética debe ser cumplir las metas de un modelo de desarrollo. Ese desafío está constituido por la satisfacción de las necesidades energéticas del modelo, el mantenimiento de unos índices de seguridad de abastecimiento, el costo del suministro de las fuentes energéticas y la conservación y protección ambiental.

13. La definición de los objetivos estratégicos y la aplicación de la política energética implican un estudio previo de diagnóstico, que nos permitirá clarificar la dimensión de los recursos de los que somos poseedores y las dependencias tecnológicas existentes. La implementación de esos objetivos

estratégicos debe tener como directrices el crecimiento sustentable, la prosperidad como respuesta a la pobreza y la creación de trabajo como articulador fundamental de los individuos a la sociedad.

14. Las directrices políticas en la gestión de los recursos deben contemplar una política energética integral, con el fin de nivelar los diversos sectores de producción de energía, de acuerdo con una utilización racional de los energéticos; con el fin también de asegurar y coordinar los cambios necesarios, para evitar la generación de conflictos con la meta política, y de racionalizar la forma de disminuir los impactos sociales que producen las inversiones en los desarrollos sectoriales. La definición de los excedentes destinados a la exportación debe ser fruto de convenios de desarrollo, trazados a partir de fuentes alternas o de fuentes alternas exportables, puesto que el escenario energético mundial brinda la oportunidad de abastecimiento a un consumo que aumenta su dependencia de la energía. A la vez, la sostenibilidad del desarrollo debe conciliar las contradicciones entre lo local, lo regional y lo nacional, para integrar los beneficios a toda la sociedad, de una industria que principalmente desarrolla sus actividades en el ámbito local y que transforma las vías municipales.

15. La política energética se debe definir a través de la participación social, mediante un proceso autónomo, de modo que se establezca un modelo de desarrollo pensado socialmente. En ese modelo se deben establecer unos indicadores de esa participación en la definición de la política, en la gestión del recurso, en la definición de la calidad de vida, vista a través del valor de las tarifas, la calidad y el acceso al servicio y de las condiciones medio ambientales. El modelo energético debe señalar la articulación al trabajo y la forma de cohesión económica y social y resolver la vinculación de las regiones periféricas y aisladas en un modelo de desarrollo integral del país.

16. Ante la complejidad inherente a la realización de un proceso de definición de una política energética nacional, se requiere del diseño de una metodología de difusión pública, en el que la sociedad encuentre los mecanismos satisfactorios para resolver las necesidades de comprensión, análisis y decisión sobre la problemática de los recursos nacionales, como un tema estratégico que requiere ser resuelto socialmente, para establecer una política de paz.

Bajo estos supuestos, se elabora una *matriz temática* y se indaga acerca de lo que están pensando sobre los temas propuestos los actores escogidos analíticamente. Es decir, se elabora un *estado del arte* de las percepciones que tienen esos actores. En eso consiste precisamente ese primer estadio de la *metodología para abordar una negociación temática*.

El libro contiene una introducción y seis capítulos, una bibliografía y dos anexos referenciales. En la introducción se presentan los elementos teóricos

que guían los supuestos mencionados, la hipótesis de trabajo y los elementos de la metodología que se propone, en la que se presentan con especial detalle las matrices de trabajo.

El primer capítulo define los elementos centrales de la coyuntura de los hidrocarburos y el período que ella abarca, para identificar los elementos centrales del debate. Los siguientes tres capítulos (segundo, tercero y cuarto) desarrollan en propiedad la investigación, al indagar sobre los actores y sus propuestas y al organizar una plantilla temática. De esta indagación y esta organización de los temas se concluye un estado del arte de la discusión, que se presenta en los capítulos quinto y sexto.

Finalmente, un componente muy útil de este trabajo, también investigativo, es una extensa bibliografía sobre los hidrocarburos, que se presenta con el propósito de fundamentar y ampliar el necesario debate.



INTRODUCCIÓN

Para obtener un acuerdo de paz es necesario solucionar, entre varios problemas, el que se ha generado históricamente por *el uso y el disfrute del petróleo en Colombia*. El petróleo se ha desarrollado industrialmente en el país en medio de una controversia por la finalidad de su explotación y la participación de la sociedad en la riqueza que de él se obtiene. Esta controversia está determinada por dos hechos que resaltan en la historia del petróleo en el país en el siglo veinte y que siguen determinando la del siglo actual: la extracción dominada por la inversión extranjera y la constitución de la empresa estatal de carácter nacional, como resultado de un álgido conflicto social.

Para establecer soluciones a la controversia histórica, las dimensiones de un acuerdo de paz tienen que superar las definiciones gubernativas e incluso las legislativas. La política que resulte de ese acuerdo debe garantizar a *los diferentes actores sociales* de la nación, el acceso real a la utilización y al beneficio del petróleo. El modelo de desarrollo, expresión de *los intereses de todos los actores sociales*¹, debe tener tres objetivos centrales: conservación, desarrollo sustentable y protección al medio ambiente.

Al respecto, los hidrocarburos constituyen uno de los parámetros básicos para pensar un modelo de desarrollo sostenible del país. La energía y sus usos están asociados a las posibilidades de sobrevivencia y de realización de la sociedad. Por ello, el acuerdo sobre uso, disfrute y conservación de las fuentes energéticas es uno de los elementos claves que posibilitan la construcción de un modelo de desarrollo para el país, en el horizonte de la convivencia pacífica.

Hasta hoy, las políticas referentes a los hidrocarburos se han construido a partir de una visión omnicomprensiva del recurso y se han impuesto, sin que se haya tratado de *establecer un consenso entre todos los involucrados o afectados por la gestión de la política energética*. Es necesario alcanzar *una construcción colectiva de esa política*, en cuya elaboración, los diferentes actores contribuyan en su definición, *sin exclusión de intereses*.

Las bases sobre las que se establece un consenso deben posibilitar la creación de espacios de convergencia de los diversos intereses, tanto en el ámbito coyuntural, como desde una perspectiva de futuro.

En síntesis, la definición del programa político, económico y social del petróleo es fundamento político de articulación de una paz duradera y constituye el elemento central de la unidad nacional. Esto requiere un nuevo orden, pensado para garantizar la realización de la nación. La definición del

1 Es importante resaltar que aquí se habla de *intereses de los actores* y del *interés nacional*, pues en una negociación temática deben atenderse ambos elementos.

propósito y su sentido político se establece socialmente y el Estado tiene el deber de contribuir a que la sociedad pueda realizar este ideal.

EL PROBLEMA

La controversia sobre el uso y el disfrute de los hidrocarburos debe incorporarse en la posible agenda de negociación con la insurgencia, dada la importancia que tienen estos recursos naturales en los proyectos de construcción de la nación, la perspectiva que estos brindan a las políticas de Estado en soluciones a la distribución de la riqueza que generan y porque es una temática central en las propuestas de solución al conflicto armado que vive actualmente el país.

Ahora bien, aunque las diversas agendas que se han propuesto para la realización de conversaciones de paz en Colombia han incluido esa discusión entre los aspectos que se deben dialogar, su contenido temático específico apenas se nutre de las expresiones de la insurgencia, de las de algunos actores sociales y de las de cada gobierno, lo que plantea una primera pregunta en relación a si estas expresiones agotan las posibilidades temáticas de la controversia.

Responder esa pregunta implica conocer el estado actual del debate político sobre el tema de los hidrocarburos en Colombia y la forma en que se establecen las posibilidades de una definición política sobre el manejo de los recursos energéticos. Dicho de otra manera, es preciso dilucidar los argumentos de las partes en conflicto y establecer las posibilidades de viabilidad de un acuerdo. Al hacerlo, se están precisando los alcances que tiene el tema de los hidrocarburos y de los recursos naturales energéticos en general, en la agenda de paz.

Para determinar el estado de la discusión, se relacionarán entre sí las posturas políticas e ideológicas de los actores, de manera que se puedan inferir lineamientos en relación con el proceso de negociación, para alcanzar la paz. Al tiempo, es necesario establecer la perspectiva política de los actores involucrados y afectados por la explotación de los hidrocarburos, en medio del conflicto. Como se mencionó anteriormente, dada la magnitud de la controversia, es necesario explorar si los elementos que se obtengan de esta indagación agotan la temática.

EL DERROTERO

La lógica en la que se enmarca la metodología propuesta para los diálogos de paz es la siguiente:

1. Antes de establecer un diagnóstico, una planeación y una gestión de los recursos naturales energéticos, particularmente, de los hidrocarburos, es ne-

cesario *definir una política general de recursos naturales*, que precise nuestra relación como nación con la naturaleza, particularmente, con las fuentes de energía.

2. Una vez definida esa política, la sociedad colombiana debe *establecer las metas de la política*, es decir, los propósitos nacionales, y el papel que los recursos naturales deben desempeñar para garantizar la construcción de esos propósitos.

3. Esas definiciones deben apoyarse en unas formas de diálogo social y político entre los actores, formas que también debe definir la sociedad.

4. Finalmente, como resultado de ese diálogo, es posible y necesario definir *las políticas en materia de recursos naturales energéticos*, para posibilitar la realización de los horizontes trazados y la construcción de una nueva nación.

En particular, una política estatal de hidrocarburos (que se determina por las políticas en materia de recursos naturales energéticos) debe inscribirse en una política general de recursos naturales y la definición de ambas debe ser producto del diálogo de los actores sociales.

Una vez identificados esos elementos de la política general y definida la política de hidrocarburos, es indispensable dejar establecidos los lineamientos de la planeación. Su realización implica diseñar una metodología para la discusión social de este problema y el establecimiento de soluciones políticas. Es en esta última parte donde se inscriben los aportes que entrega este trabajo.

Ahora bien, en relación con el contenido específico de esta investigación, se pretende mostrar lo siguiente: las propuestas que están en juego y los intereses que aún no se han identificado, que quizás estén *silenciados* por el conflicto armado, son expresiones de intereses particulares, que tienen en sí mismos un interés común de objetivación, para establecer normas y procedimientos de una práctica de acción hacia la construcción de nación y, por tanto, hacia la construcción de un modelo de desarrollo que tenga ese propósito.

A partir de esa percepción, que se descubre en este estudio, se aprecia que en la puesta en escena común de las propuestas e intereses, la controversia no debe tener como finalidad corroborar totalmente cada proyecto sino, por el contrario, crear, en virtud de la soberanía generacional, espacios de expresión que produzcan acuerdos, que sean producto de los diálogos de intereses dinámicos, para los que la controversia es siempre una necesidad y la vía de construcción de horizontes sociales.

MARCO DE ANÁLISIS

El análisis que nos proponemos hacer se basa en la interpretación del actuar político de los diferentes actores sociales, de sus decisiones y sus prácticas, expresadas en correlaciones de fuerza. Para ello, nos valemos de conceptos

de la política moderna, cuyo objeto es *el Estado* y concretamente *las relaciones de poder* que le son inherentes. El análisis del poder es relevante para avanzar en la comprensión de lo que se conoce como *la política* y *lo político*.

Entendemos aquí por *político* “la articulación dinámica entre sujetos, prácticas sociales y proyectos, cuyo contenido específico es la lucha por dar una dirección a la realidad en el marco de opciones viables” [Trejo 1993, 51] y por *política*, el estudio sobre el desenvolvimiento del Estado en una perspectiva histórica. Para profundizar estas definiciones, se hace una presentación del actuar político de los actores.

El problema puede verse desde varios ángulos: desde la dinámica política, la económica, la social y la histórica.

La dinámica política

En la dinámica política, el tema de la nacionalización del petróleo² ha sido uno de los ejes principales de la discusión. En torno a él se agrupan a diferentes actores sociales, con distintas concepciones económicas y políticas de la conducción del Estado, fundamentadas en la utilidad pública, la seguridad y el interés nacional.

El tema mencionado tiene íntima relación con el del uso y la explotación de los recursos del subsuelo. En Colombia, este debate se ha circunscrito a la discusión por la utilización de la renta, ya sea para el desarrollo económico o para aminorar los costos de financiamiento del aparato del Estado, y la renta ha estado representada en las regalías que corresponde percibir a la nación, por la extracción del petróleo.

La creación de la empresa estatal Ecopetrol es un hito en la delimitación de este debate sobre la nacionalización, pues su apareamiento y evolución se produce en permanente lucha con el modelo político y económico de la concesión. Ecopetrol se creó para responder inicialmente a los avatares de la coyuntura de 1948. Se creó con muy poca perspectiva según las élites, en el único momento de racionalidad capitalista, en que la acumulación de valor es destinada al desarrollo industrial. Luego vinieron las reformas petroleras de 1969 y 1974 y el establecimiento del contrato de asociación como principal forma contractual, que enfrentan a Ecopetrol a una nueva dinámica, que marca la reversión del proceso. Las reformas introducidas en 1989, 1991 y 1997 afianzan el proceso de manejo petrolero, en el que son las empresas inversionistas

2 “Un acto gubernativo de alto nivel, destinado a un mejor manejo de la economía nacional o a su reestructuración, por el cual la propiedad privada sobre empresas de importancia es transformada, de manera general e impersonal, en propiedad colectiva y queda en el dominio del Estado” [Novoa 1976, 138].

las principales protagonistas³. La explotación petrolera continúa siendo, en la nueva forma contractual, una actividad rentista en contraposición con la idea de construcción de una empresa estatal que llegue a la plena autonomía industrial en el campo de los hidrocarburos.

En este debate sobre la nacionalización y en todos los que se relacionan con el uso y el disfrute del recurso petrolero, así como en la explotación de los recursos petroleros propiamente dicha intervienen diferentes actores sociales (élites, sindicatos industriales, trabajadores del petróleo) que se convierten en actores políticos al precisar su posición y disposición frente al recurso. Las relaciones entre los actores oscilan entre el conflicto y la conciliación de los diferentes intereses y posturas políticas por las cuales, según la correlación de fuerzas que se establece, han definido las políticas coyunturales, que son el escenario del conflicto actual sobre el petróleo y que es necesario resolver en términos de posibilidades nacionales.

La perspectiva económica

El análisis socioeconómico de los recursos energéticos abarca varios aspectos: de una parte, el hecho de que en la problemática planteada se incorporen agentes sociales que tienen poder de decisión sobre los recursos y que, a la vez, son portadores de intereses y necesidades, que deben ser satisfechas dentro del marco de la economía política.

De otra, propone nuevos enfoques. En primer lugar, el análisis centrado en la concepción de *recursos escasos y necesidades ilimitadas* no abarca el carácter multidimensional de los procesos sociales de producción, transporte, transformación, distribución y comercialización de la energía. Estos aspectos son de orden técnico - económico, social, político y cultural.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, un análisis sectorial, por industria, cubre solo parcialmente los aspectos mencionados, pues ellos están determinados por el interés particular de un agente económico, en forma de empresa. Se requiere, por tanto, de una visión sistémica, para obtener una visión amplia determinada por el interés colectivo.

En esa visión, la energía es un subsistema del sistema socioeconómico y las variables fundamentales se construyen a partir de las necesidades de producción y consumo, que determina un modelo de desarrollo dado. Es decir, la planeación de la energía responde a los mínimos requerimientos del siste-

3 La transferencia de los yacimientos petroleros a los inversionistas extranjeros se opone, en la discusión, a la ausencia de una mentalidad capitalista que vislumbre la posibilidad de acumulación que brindan los recursos del subsuelo y que tome en cuenta la naturaleza no restaurable de ellos.

ma y trasciende el campo de la oferta y la demanda, mediado por el ingreso y la capacidad de pago para satisfacer las necesidades⁴.

Un examen de la energía basado en la oferta y la demanda no es capaz de responder a necesidades de países en vías de desarrollo o del Tercer Mundo, por las características asimétricas, entre el ritmo de crecimiento de estos países y los requerimientos energéticos. Un modelo sistémico permite analizar la problemática inherente al nivel de la actividad económica, la distribución del ingreso, la priorización de las necesidades de los grupos sociales según factores económicos, sociales, culturales y ambientales que pueden ser satisfechos sin la intermediación del mercado y acorde a un modelo de desarrollo concertado socialmente.

El Estado se constituye así en el espacio donde se dirimen los conflictos sociales y la planeación resultante es un proceso de concertación de los grupos sociales, por construir un determinado proyecto de desarrollo.

Las múltiples interacciones del subsistema energético con el sistema socioeconómico conducen a concebir el proceso de consumo y desarrollo de la energía como un proceso social que responde a las preguntas por el sentido del desarrollo.

En otras palabras, la definición de la política energética es la confluencia de la ciencia, la tecnología, la economía, la salud, el espacio público y privado, la cultura y los recursos, en la construcción del sentido que sobre la naturaleza tienen los individuos para la realización de su *ethos*. La aproximación desde la conciencia social sobre la naturaleza le imprime un sentido a la utilización de los recursos naturales, un proyecto político que traza los horizontes de posibilidad de una sociedad.

La dinámica de lo social

La política, pensada como aquella capacidad de la sociedad que le permite decidir el destino común de todos sus miembros, debe permitir afrontar el análisis de las experiencias y los objetivos propuestos en el campo de los hidrocarburos y reinterpretar el pasado, teniendo como base el presente y como proyección el futuro.

La construcción de una política de hidrocarburos involucra diferentes actores (políticos, económicos y sociales), comprometidos en su materialización y en la realización de su destino común. El fin último de una política para el subsistema energético es contribuir en la construcción de la nación, en el

4 En este modelo, determinado por la oferta y la demanda, la planeación se sustituye por la interacción social cuyos resultados dependen del proceso de acumulación dominante y el patrón de distribución del producto social.

fortalecimiento democrático y en la articulación de la economía; por tanto, debe construirse con la participación de la comunidad, contemplando en ella la diversidad regional y la unidad nacional [Galindo 1995, 45].

Nuestra pregunta a la historia

La historia entendida como la posibilidad de un pueblo, como las perspectivas de su realización y como la forma en que resuelve los problemas que se presentan en la definición de su destino, explica lo que es un pueblo en el presente y su proyección futura. La historia del petróleo en Colombia permite entender la imposibilidad de realización de los colombianos con sus recursos hidrocarburíferos. La explotación de los recursos naturales hidrocarburíferos ha generado unas discusiones profundas sobre el uso y el disfrute de esos recursos⁵.

En la solución de las controversias ha primado la imposición para tomar las decisiones de política y se ha impuesto también el interés del inversionista privado, pues con ello se garantizan recursos al Estado para subvencionar sus gastos, de manera que el finalmente favorecido es el extractor del petróleo.

Sin embargo, las relaciones sociales se mantienen determinadas por las controversias y no se ha encontrado solución a la realización plena del recurso petrolero. Uno de los principales debates vigentes es el que proponen los trabajadores del petróleo: la creación de una empresa que sea la base de un proyecto de industria nacional.

Las necesidades y los problemas de la realización de un pueblo con sus recursos no se solucionan solamente con la adopción de una decisión gubernamental. Si esta se impone, queda latente la ineludible resolución de esas necesidades, que resurgen en cada coyuntura, quizás enunciadas en forma diferente, pero en esencia con igual contenido. Así lo señalan los problemas

5 En general, las explotaciones de hidrocarburos en Colombia se realizan en zonas geográficas en las que la infraestructura industrial se instala violentamente, transformando esas zonas en escenarios de conflicto político, económico y social, por lo que se generan áreas de guerra, en las que hay escasa presencia del Estado, donde las expectativas de distribución de la riqueza de los ingresos petroleros producidos conducen a una práctica industrial muy conflictiva que involucra a la población, a las empresas y a los actores armados del conflicto.

En el proceso de transporte de la materia prima, transformación y distribución también se reproduce el conflicto político, económico y social, fundamentado en la controversia sobre la extracción del recurso, y se agregan temáticas sobre el uso de los derivados, las posibilidades tecnológicas del país y el valor de los productos finales. A esta problemática se suman las acciones armadas sobre la infraestructura industrial y las demandas políticas de esta forma de guerra.

que se han presentado a lo largo de la historia, en relación con la extracción de los hidrocarburos y de los recursos naturales en general.

¿Por qué estamos en guerra en el petróleo? Esta pregunta, formulada hoy, no es una pregunta militar, no es una pregunta a la propuesta política de actores armados: es una pregunta a las necesidades sociales no realizadas; es una pregunta política, que implica la resolución de la capacidad de la sociedad colombiana para definir el destino común de sus miembros y el aporte que en esa realización deben cumplir los recursos naturales, según las decisiones soberanas que la sociedad adopte, en la perspectiva de su propio horizonte.

ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

Es necesario en este aparte volver sobre el título del libro: *Aportes a una metodología para la negociación temática*. Este trabajo trata de proponer una metodología para definir los aspectos fundamentales que debe abordar una negociación entre todos los actores que intervienen y que están afectados por una política y por un desarrollo de los hidrocarburos (petróleo, gas, carbón y sus derivados) en Colombia. La metodología en conjunto se dibuja en el diagrama 1, *Etapas del proceso de negociación*. En cada una de las etapas se establecen los aspectos que deben trabajarse y las preguntas que deben responderse y el conjunto de actores que deben intervenir en el proceso de negociación. Es decir, propone un camino que se debe ir construyendo.

En ese camino, este libro entrega especialmente el desarrollo de la primera etapa que se llama *Percepciones* y que responde a la pregunta *¿se puede negociar?* Entrega, además del desarrollo, el estado del arte de la discusión sobre los hidrocarburos y la paz. La propuesta es continuar en nuevos estudios el desarrollo de las siguientes etapas.

Diagrama 1

PETRÓLEO Y PAZ. ETAPAS DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN



El conocimiento actual del conflicto alrededor de los hidrocarburos y de los recursos naturales energéticos, como expresión histórica, política y económica de las relaciones sociales existentes en el país, permite su abordaje desde una organización temática concebida para examinar políticamente las propuestas y argumentaciones de los diferentes actores.

OBJETIVO Y METODOLOGÍA

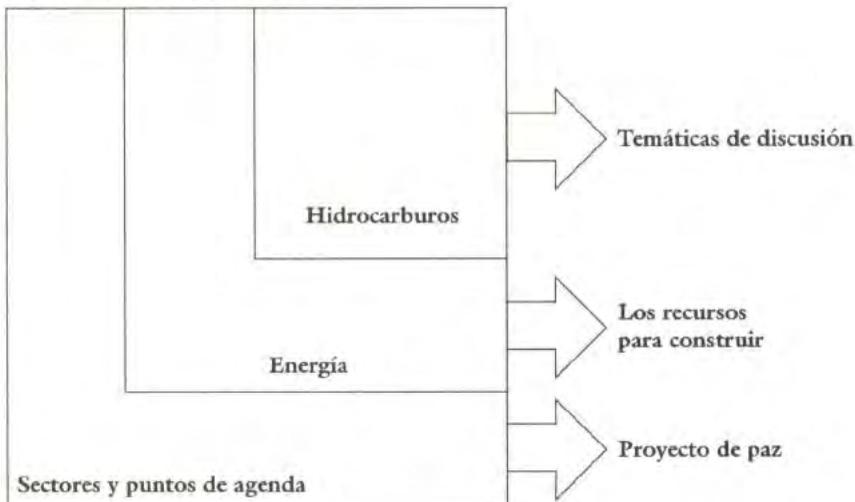
El propósito central de esta investigación es elaborar una metodología de trabajo que establezca la temática de negociación en torno al mundo de los hidrocarburos en Colombia, para facilitar su tratamiento en una posible agenda de conversaciones de paz. Ese es el resultado de este trabajo, que tiene un horizonte mayor, en la medida en que el ordenamiento analítico que aquí se consigue se propone como ingrediente en la construcción de una metodología *socialmente establecida*.

En el caso de esta investigación, la metodología utilizada para realizarla se entrecruza permanentemente con sus resultados, pues estos son la metodología misma.

Pues bien, en este aparte nos basaremos en varias matrices de trabajo, cuyo contenido se irá explicando. La primera matriz tiene relación con la pregunta sobre el nexo entre una agenda de paz y el tema de los hidrocarburos. Lo que la matriz expresa es que cuando se establece un proyecto de paz, producto de una agenda, el subsistema energético es el que en Colombia puede proveer los recursos para construir ese proyecto y por ende el tema de los hidrocarburos es obligado en cualquier agenda de paz.

MATRIZ 1

RELACIÓN ENTRE AGENDA DE PAZ E HIDROCARBUROS



La segunda matriz tiene relación con la primera, en la medida en que relaciona aspectos generales de la problemática de la paz y la guerra, con la problemática del petróleo y de los recursos naturales en general. Surge de la pregunta acerca de cuáles son los cuestionamientos fundamentales que pueden ordenar la búsqueda de esta relación. En esta matriz se plantea la íntima relación que existe entre la constitución del sujeto social (los actores sociales) con la definición de la temática de discusión de la paz y particularmente, de la paz y el petróleo.

MATRIZ 2

MATRIZ ANALÍTICA GENERAL

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

¿Cuáles son las condiciones que hay para hacer la paz en Colombia? ¿Cuáles son las condiciones de la guerra que vive hoy Colombia?

- No hay claridad del problema
- Resolver esto supone reconocer o constituir un sujeto social
- Hoy no hay un reconocimiento del sujeto social
- Hoy el sujeto social no está constituido.
- El reconocimiento y la constitución del sujeto social implica que se exprese

Su proyecto
Su propuesta
Claros intereses

II. OBJETIVO DEL TRABAJO

Reconocer los actores y esclarecer sus proyectos, propuestas e intereses.

- La metodología correspondiente al reconocimiento de los actores debe conseguir que:

Se reconozcan a sí mismos
Se reconozcan por sí mismos
Adquieran conciencia

Eso es constituirse en protagonistas de su destino

- Eso se consigue cuando cada actor:

Aclara su propuesta
La explica
La manifiesta

III. ¿CÓMO SE HACE LA PAZ?

La paz debe trabajarse regionalmente. Para ello debe conseguirse:

- Un nuevo ordenamiento
- Un contenido de nación sobre la base de los siguientes elementos:
 - Lenguaje
 - Cultura
 - Intereses en procura de crear una Comunidad de Territorio
 - Destino común
- La posibilidad de construir un Estado nacional colombiano que implica
 - Una federalización regional.

Continuación

- PAZ, PETRÓLEO Y RECURSOS NATURALES. Se debe contemplar:

Intereses de la comunidad de comunidades

- De cada comunidad
- Al conjunto

Es un asunto estratégico, en varios sentidos:

- Aborda lo propio y lo nacional. Lo propio corresponde a la identidad y lo nacional, a la unidad.
- Aborda temas fundamentales:
 - El de los recursos naturales, especialmente, los no renovables y entre ellos, los energéticos;
 - El medio ambiente
 - Las fronteras.
 - La órbita.

Su íntima relación con el modelo de desarrollo, y por tanto, con el modelo de acumulación.

La construcción de la paz, en relación con el tema de los hidrocarburos exige:

- Consultar el propósito nacional
- Incorporar el interés regional

IV. HIDROCARBUROS Y PAZ. RECONOCIMIENTO DE ACTORES

Los actores deben expresar su propósito, proyecto y su propuesta, en torno a:

- Políticas nacionales y
- Políticas regionales

Cada actor social debe reconocerse como tal, en términos de:

- Su proyecto
- Su propuesta

El reconocimiento de los actores conduce a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los límites y los alcances de las propuestas?
- ¿Hasta dónde puede ceder cada actor en un diálogo?

V. TEMAS FUNDAMENTALES DE LA DISCUSIÓN TEMÁTICA

- El recurso para el desarrollo nacional
- El manejo de los recursos
 - Competencia
- Instrumentos de política y planeación

En tercer lugar, tomaremos la matriz titulada *Metodología de paz para el petróleo* (véase matriz 3).

1. En la perspectiva de elaborar una metodología de paz, los hidrocarburos (petróleo, gas, carbón y sus derivados) se definen sobre la base del *proceso de producción* de la mercancía, de los *conflictos* que de allí se generan, de los *actores sociales* que intervienen y de la *temática política* en la que se expresan los intereses. Con estos elementos se construye la matriz general.

2. El *proceso de producción, transformación y financiamiento* de la actividad está determinado por la política que fundamenta el modelo de desarrollo y la articulación del sentido que se da a la explotación de los recursos de

MATRIZ 3

METODOLOGÍA DE PAZ PARA EL PETRÓLEO



la naturaleza. Los *elementos* constitutivos de esa política son la conservación, el desarrollo sustentable y la restitución o restauración de dichos recursos (protección del medio ambiente)⁶.

Por lo tanto, el proceso de producción de los hidrocarburos implica una labor de *planeación social*, con un sentido claro del desarrollo, que satisfaga las necesidades de unos *lineamientos* que establezcan la relación con la natu-

6 “La conservación hace referencia a la planeación de la explotación de los recursos en el corto y mediano plazo, teniendo en cuenta la naturaleza no renovable ni restaurable del recurso. El desarrollo sustentable significa garantizar a las generaciones futuras el acceso al uso y disfrute del recurso y la compensación a esas generaciones de un sustitutivo al agotamiento de las reservas naturales. Con el medio ambiente hacemos referencia a la preservación del hábitat de las especies vivas, es decir, como adelantar la explotación de los recursos protegiendo los ecosistemas” [Galindo 1995, 147].

raleza y el manejo del hábitat, así como de una *metodología* para la articulación de estos dos aspectos a la construcción de nación.

3. Los *conflictos* que se generan en la relación social están subordinados a las *demandas* del interés nacional, a la satisfacción de necesidades para la vida digna y a las perspectivas que desde las regiones se tiene con relación a la potenciación de sus posibilidades. Estos conflictos se expresan a través de los *gremios* de la producción, de trabajadores y de sectores de la población.

4. Los *actores sociales* que surgen en el proceso de producción y en el conflicto social se pueden categorizar según su expresión política de interés y su actividad. Actores sociales son entonces los inversionistas, los consumidores, las regiones, los actores políticos, los trabajadores y otras voces, se encuentren constituidas o no como actores políticos (véase matriz de actores).

5. La construcción de una metodología para la paz, en medio del conflicto y con los actores, pretende identificar los deseos de los demandantes en el conflicto y las expresiones propias de los actores sociales sobre sus intereses. Es una labor consistente en relacionar las distintas percepciones, que busca establecer perspectivas de un escenario de acuerdo mutuo, con posibilidades de ser objetivado, en términos de un escenario político.

6. Esa relación de percepciones y perspectivas, derivada del análisis del conflicto y de la controversia, es un requisito indispensable para precisar en que se fundamenta la *temática* política de un diálogo de paz en torno a los hidrocarburos, las condiciones de su resolución, la forma y el sentido de un posible resultado conjunto y la representación de la diversidad de intereses.

Visto de esta manera, se observa que hay una relación permanente entre el diseño formal de la metodología y su contenido, que es el contenido de las discusiones o controversias en torno al problema de los hidrocarburos.

Como se dijo anteriormente, el ordenamiento analítico para una resolución del conflicto, enmarcada en un proceso de paz en Colombia, hace parte de la construcción de una metodología socialmente establecida.

Este trabajo plantea un problema básico de metodología: el manejo que los actores hacen de sus intereses. ¿Nos dicen todo lo que piensan? Y si no nos dicen todo lo que piensan, ¿cómo interpretamos sus intereses? ¿Cuál es el sentido de ocultar parte de lo que piensan? ¿Cómo construimos unos instrumentos que ayuden a ganar confianza? Estas preguntas son un reto interpretativo, para mostrar que muchas veces las distancias están dadas, más por las visiones ideológicas, que por la realidad política.

Además de los aspectos mencionados, existe otro problema metodológico que debe resolverse, para obtener un adecuado perfil de los intereses representados en los diversos actores: la durabilidad de un acuerdo depende de la plena representación del interés de los actores en el proceso de discusión y

de su incorporación en el acuerdo. Por tanto, posibles vacíos en los planteamientos del interés de determinado actor deben ser establecidos e incluidos en el desarrollo de una posible negociación. Si el interés no queda plenamente establecido y representado, el acuerdo resultante puede generar nuevas situaciones de conflicto lo que invalida en la práctica a los acuerdos.

Matriz 4

PETRÓLEO Y PAZ. MATRIZ DE ACTORES

REGIONES	TRABAJADORES COMUNIDADES Y ONG	GREMIOS	ESTADO	ACADEMIA	ACTORES ARMADOS	PAZ	OTROS
* Conferencia de Gobierno	* Petróleo * Carbón * Gas	* Asociación Colombiana de Petróleo	* Ministerio de Minas y Energía	* Universidad Distrital • Raúl Vásquez • Otros	* ELN * Farc * EPL * Acuerdos de Paz	* Iglesia * Asamblea por la Paz * Redepaz	* Senadores * Militares en retiro Exfuncionarios • Francisco Chona • Francisco Soto • Otros
* Municipios	* Minería * CUT	* Reguladoras * Fedecarbón	* Unidad de Planeación Minero Energética * Comisión Reguladora de Energía y Gas Nacional de Regalías, CNR * Ecocarbón	* Universidad Nacional • Carlos G. Álvarez • J. O. Melo • Otros * Otras Universidades y centros de Investigación			
* Municipios petroleros • Aguazul • Yopal • Orito • Tibú • Aipe • B/meja • Otros	* Acipet * Adeco * Selecol * Sintracarbocol * Sintraminalco * Sintraecocarbón * Otras centrales sindicales	* Analdex * Otros	* Comisión Reguladora de Energía y Gas Nacional de Regalías, CNR * Ecocarbón * Carbocol * Ecopetrol * Ministerio de Desarrollo * Ministerio de Comercio Exterior * Ministerio de Defensa * Ministerio del Medio Ambiente * Banco de la República * Comisión del Gasto. * Contraloría General de la Nación * Departamento Nacional de Planeación				
* Cabildos	* Comunidades * Onic * U'wa * Otros * ONG • Censat • Oxfam • Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio • Cinep • Nuevo País						

En el análisis solo se tomarán cuatro de los actores: el Estado, la insurgencia, los inversionistas y los trabajadores. La razón de esta escogencia es que son los actores que se expresan sobre el tema del petróleo en forma explícita y continua. Todos los demás se podrán reconocer solamente en el proceso mismo de resolución de la agenda, siempre y cuando se busque que haya representación de la mayor cantidad posible de intereses.

CAPÍTULO I

*Petróleo y política en
la coyuntura actual*

La coyuntura actual del petróleo en Colombia tiene algunas características que comienzan a delinearse en el año 1985, con el descubrimiento de nuevos campos en el piedemonte llanero, en el departamento de Arauca. Es una coyuntura caracterizada por una producción excedentaria de crudo, que abastece el consumo interno y garantiza un volumen exportable. Esta coyuntura se mantendrá mientras esa condición exportadora continúe y durará hasta que el país deba comprar petróleo a las compañías contratistas para abastecer el consumo interno o tenga la necesidad de importar productos refinados o crudo para la refinación interna (véase cuadro 1). El debate de la coyuntura se define con un enunciado, que es también una falacia: *Colombia es un país petrolero*.

Hablar de Colombia como un país petrolero significa hablar de que el país tiene propiedad y ejerce la soberanía sobre el recurso, es decir, que tiene un manejo autónomo del mismo, que puede orientar las políticas de aprovechamiento a procurar el bienestar y una buena calidad de vida a sus habitantes; que puede diseñar políticas de industrialización y de conservación, para que las desarrolle un ente fuerte y consolidado, que realice la gestión de la industria petrolera. Sin embargo, el análisis de la coyuntura nos arroja una realidad muy diferente, desde la que solo se puede hacer el siguiente enunciado: *Colombia es un país con petróleo*.

En 1985, Ecopetrol recomendó que se le asignara a la empresa la función de garantizar el abastecimiento del mercado interno y el mantenimiento de la autosuficiencia de divisas y obtuvo la misión, a través de decisiones gubernamentales. Con ello, dejó de lado la construcción de una política y concentró su actividad solo en el perfeccionamiento de instrumentos para la obtención de un saldo positivo en la balanza comercial de hidrocarburos¹.

Con el descubrimiento de Arauca, el problema fundamental que el país creyó solucionar fue el de alcanzar la autosuficiencia en materia de hidrocarburos. Efectivamente, el país superó la crisis de insuficiencia de producción para el consumo interno y con él, la angustia que producía la importación de petróleo crudo para la refinación. Pero esto fue un remedio temporal. Al tiempo, mantuvo la importación de un porcentaje creciente de combustibles.

1 "La formulación de esta política requiere una cuidadosa evaluación de factores de carácter jurídico, técnico, económico y comercial, así como una definición del gobierno sobre la conveniencia para Colombia de exportar, más o menos aceleradamente, un recurso no renovable, con respecto a las necesidades nacionales, por nuevas fuentes de divisas" [Ecopetrol 1985].

En este contexto, la forma contractual definida para extraer el petróleo crudo fue el punto neurálgico que exacerbó las contradicciones históricas sobre la utilización del recurso. Eso originó un debate nacional sobre el manejo del petróleo. El gobierno quiso demostrar la justeza de los contratos y la existencia de una política coherente; algunos sectores de la sociedad, como los sindicatos, controvirtieron la política y cuestionaron el uso que se hacía de un recurso de propiedad de la nación. La guerrilla asumió como suya la defensa del recurso natural y manifestó su disposición a negociar en torno a cómo explotar el petróleo colombiano. Las multinacionales del petróleo pidieron estímulos y garantías para su inversión. Mientras tanto, la actuación de otros sectores sociales se mueve entre la incertidumbre y la expectativa, sin una mayor incidencia.

En ese clima, se ha hecho evidente la falta de un espacio político participativo en el país, en el que estén incluidos todos los sectores afectados por el manejo del recurso. Dos caminos toma este proceso: por un lado, la acción de hecho, realizada por la guerrilla, a través de 'voladuras' de oleoductos, y por otro, el debate que adelantan algunos sectores, al lado de la convocatoria a varios foros regionales y nacionales, en los que se encuentran ocasionalmente las partes de la discusión.

Mientras avanzaba este proceso, se produjeron la decisión presidencial de liberalizar la economía y la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para dar respuesta a la situación política. El debate constituyente (1991) se realiza en el medio entre un esquema participativo de organización de la sociedad y el establecimiento de un modelo económico neoliberal; ambas perspectivas quedaron reflejadas en la nueva Constitución, en forma contradictoria. En ella, el tema petrolero no fue objeto de un amplio y significativo análisis. Aparentemente, la situación seguiría igual, pero el tema se tornó conflictivo, cuando algunos inversionistas y el gobierno de la Gran Bretaña se manifestaron amenazados por los peligros que contenía para la inversión extranjera, el artículo 58 de la Constitución Política.

En forma simultánea, con la promulgación de la nueva Constitución, se hicieron públicos los descubrimientos de Cusiana, en el piedemonte llanero, sorprendentes por el tamaño de las reservas. Con ellos se anuncia que nuevamente "estamos salvados". Las reservas descubiertas compensarían la pérdida de la autosuficiencia, expresada en la 'caída en la curva de producción' de los campos de Arauca. Esta situación, en un ambiente de liberalización de la economía, plantea nuevos problemas, relacionados con la inversión del Estado, el volumen de los ingresos y el ritmo acelerado de extracción. En el debate petrolero se incluyeron entonces las discusiones sobre el concepto de manejo de las reservas y sobre el papel de la empresa estatal.

Nuevos foros abordaron las particularidades del debate y se amplió la controversia sobre la ausencia de una política petrolera. Las posiciones se van polarizando sucesivamente y la discusión tiende a parcelarse. El gobierno atiende por separado cuatro frentes principales: la inversión y los contratos con las empresas multinacionales, el manejo de los ingresos con la industria nacional, las regalías con las regiones y el futuro de Ecopetrol con su sindicato.

En términos generales, la planeación centralizada y sectorial que se desarrollaba en el país queda en entredicho. El modelo económico impone una planeación indicativa, a discreción de los inversionistas. Puesto que ellos están ausentes en esa planeación, el ejecutor debe ser un ente flexible. En particular, en la industria petrolera y en este ambiente de planeación se generan medidas que incluyen procesos de desregulación y de privatización de la actividad industrial ya nacionalizada y que se acompañan de la reestructuración de Ecopetrol, decisión que busca que la entidad se ocupe en el futuro de corregir los desequilibrios de las indicaciones de la planeación.

Hoy, la discusión planteada está centrada en los intereses particulares. Hacia el futuro, en el año 2005, Colombia será nuevamente importadora de crudo si no se obtiene éxito, en la esperanza, de encontrar campos que extiendan la curva de 'autoabastecimiento'.

Con la ilusión de mantener una condición de exportadores no se ha superado la angustia ante la falta de autosuficiencia. La gestión política del recurso ha fracasado. La angustia se sigue proyectando en el tiempo. La discusión sobre el recurso y la forma de su extracción y utilización ha pasado a un segundo plano. Está centrada en resolver los problemas de la renta del inversionista.

ÁMBITO INTERNACIONAL

La crisis de los precios del petróleo, generada por la Organización de Países Exportadores de Petróleo, Opep, en los años setenta, planteó nuevos retos a los países consumidores y a los productores: generó las bases de una nueva redistribución del mercado mundial, con la consiguiente reasignación de funciones a los países. En esa misma década, comenzaron a darse procesos económicos en torno al sistema energético: la interacción política entre productores y consumidores conduce a un proceso de *sindicalización*, en la esfera de la producción y en la del consumo. Productores por un lado y consumidores por otro se agrupan alrededor de objetivos comunes: sustitución de mercados libres ampliados, cooperación, eficiencia energética y protección del medio ambiente.

Los países productores buscan mantener la rentabilidad adquirida, por medio del control de la producción y del precio². Quedó en evidencia la alta vulnerabilidad de los países consumidores, ante el abastecimiento de petróleo, lo que les conduce a definir diferentes estrategias: diversificar el consumo, es decir, dar prioridad a la utilización de diversas fuentes energéticas; hacer atractivas nuevas inversiones para el hallazgo de nuevos yacimientos y disminuir el impacto del oligopolio, con políticas de competitividad.

En los años ochenta, en la Agencia Internacional de Energía, AIE³, en la Carta Europea de la Energía y en la estrategia de Estados Unidos, el tema energético es elemento central de la política de los países signatarios de los acuerdos. A pesar de ser hegemónicos en el mercado mundial, consideran explícitamente el riesgo, que son especialmente vulnerables a “interrupciones en el suministro de petróleo”⁴; y ante esa eventualidad constituyen compromisos de reservas de emergencia.

La eficiencia económica y energética, en la visión europea, implica el establecimiento de mercados abiertos, para que haya una escala de producción más amplia. Las nuevas condiciones requieren de una nueva filosofía de las compañías multinacionales del petróleo. En primer lugar, deben transformarse en empresas energéticas y ampliar su campo de acción a la búsqueda de diversas fuentes de energía; en segundo lugar, deben incrementar la inversión en investigación de nuevas fuentes tecnológicas y en nuevos territorios, de

-
- 2 El problema político de los países de la Opep consiste en tomar medidas para asegurar un crecimiento económico real y duradero y no un incremento del consumo corriente, con los ingresos provenientes de la exportación en época de precios altos. La Opep amplía su interacción con países que aunque no son miembros, coordinan con ella su acción en el mercado internacional.
 - 3 La AIE responde al poder creciente de los países agrupados en la Opep y sus principales preocupaciones son la seguridad en el abastecimiento y el mantenimiento de una reserva estratégica adecuada, la eficiencia en el uso de la energía y la protección del medio ambiente. La AIE se establece mediante acuerdo en septiembre de 1986. En diciembre de 1991, en La Haya, todos los países de Europa, Estados Unidos y Australia firman la Carta Europea de la Energía, dentro de este esquema y añaden “la implantación de los esquemas de mercado en el campo de la energía”.
 - 4 Eso sigue expresándose hoy: “La Unión cubre sus necesidades energéticas en un 50% con productos importados y, si no se hace nada, de aquí a 20 ó 30, años ese porcentaje ascenderá al 70%. Esa dependencia externa acarrea riesgos económicos, sociales, ecológicos y físicos para la Unión Europea. Las importaciones energéticas representan el 6% de las importaciones totales y, desde el punto de vista geopolítico, el 45% de las importaciones de petróleo proceden de Oriente Medio y el 40% de las importaciones de gas natural, de Rusia. Pero la Unión Europea no dispone aún de todos los medios necesarios para influir en el mercado internacional. Esta vulnerabilidad resultó patente durante la acusada alza de los precios del petróleo de finales de 2000” [Unión Europea 2001].

manera que se disminuya la dependencia en el abastecimiento; en tercer término, deben incrementar la disponibilidad de capital de riesgo y por último, deben disminuir el riesgo de inversión.

Para América Latina y el Caribe, esa política implica la introducción en la región de tecnologías más eficientes. Sin embargo, en ausencia de estas, la región tan solo puede aumentar la competitividad otorgando mayores estímulos a la inversión extranjera a través de las formas contractuales de explotación.

Esa situación mundial y las políticas impuestas a América Latina mediante procesos de ajuste y monitoreo originados por la crisis de la deuda externa y sintetizados en el *Consenso de Washington*⁵ aumentan la complejidad de la situación de los países de la región: se generan diversos procesos, que corresponden a las características particulares de cada país. Esto se manifiesta también en la industria del petróleo: privatización de la empresa estatal en Chile y Argentina, procesos hacia la privatización de la actividad petrolera en Brasil, apertura e internacionalización en Venezuela e internacionalización en México.

Durante 1995, los Estados de la Comunidad Europea (CE) avanzaron en lograr un acuerdo sobre la abolición de los monopolios estatales y la desmembración de los 'gigantes' en compañías individuales, que asumían una u otra fase del proceso de la energía. [JR 1995]. El objetivo principal del acuerdo fue establecer la "competitividad total" y luego, alcanzar seguridad en el suministro y atender el medio ambiente. De no lograrse el acuerdo, la CE utilizaría su poder para desmembrar los monopolios.

Ante las fluctuaciones de precios y con posterioridad a la crisis del 73, los países de la Opep recurrieron a políticas de restricción fiscal, como instrumento de ajuste ante la pérdida de flexibilidad financiera. Estos países trazaron dos tácticas para asegurar un crecimiento económico real [Borpujari y Melhem 1990 y Amuzagar 1990] la diversificación de la base de la producción interna⁶ y la estabilidad de los precios del petróleo, para lo cual, la Opep intentó obtener la cooperación de otros exportadores de petróleo del Tercer

5 Véase FMI [1983], seminario citado por FMI sobre el tema "La función del Fondo Monetario Internacional en el Proceso de Ajuste", en especial las ponencias de los funcionarios del FMI Linda Koenig, sobre la economía en países no petroleros de América, y Claudio Loser, sobre los precios claves en el proceso de ajuste.

6 Arabia Saudita, Emiratos Arabes Unidos, Kuwait, Libia, Omán y Qatar lograron mejorar su infraestructura; la exportación de otros productos ha representado hasta el 25% del total. Mientras que Argelia, Indonesia, Irán, Irak, Nigeria y Venezuela entraron en déficit desde 1975, tomaron préstamos con cargo a utilidades futuras y el nivel de sus exportaciones no petroleras ha sido inferior al 15% del total [Amuzegar 1990, 39-45].

Mundo, entre ellos, Angola, Egipto, China, Malasia, México, Omán y Colombia [Amuzegar 1990, 39-45]⁷.

A pesar de todo, la sustitución de abastecimiento de energía con carbón, gas natural, energía nuclear y energías alternas no ha podido reemplazar el poder del petróleo, debido a que su precio es relativamente bajo, los costos de producción de sustitutos es mayor y en algunos casos interfieren consideraciones sobre el medio ambiente, sobre la seguridad y sobre la infraestructura. La situación energética mundial no ha superado la crisis originada en 1974. Solo podrán superarla cambios drásticos en el acomodamiento de los importadores o nuevas tecnologías de energía alterna. La Opep mantiene un poder creciente sobre precios y suministros.

En los años 70, América Latina intentó crear un proceso de cooperación energética con la constitución de la Organización Latinoamericana de Energía, Olade⁸. Actualmente, la Olade se ve como la puerta de entrada a América Latina y el Caribe en el sector de la energía [Araúz 1978, 17]. Mantiene relaciones de cooperación y desarrollo con organismos multilaterales de política, económicos o de cooperación internacional⁹. Adicionalmente, la Olade se ha acercado exitosamente al sector privado, cambiando su tradicional escasa vinculación con empresas e instituciones de ese sector, a nivel internacional y regional.

En el nuevo contexto, la Olade tenderá a convertirse en el organismo político de regulación dedicado específicamente al tratamiento de temas energéticos fundamentales de la región, en relación con ella misma y en su vinculación con el resto del mundo. Los primeros pasos se dieron en el acuerdo de la cumbre de Miami, de diciembre de 1994, y en la reunión de ministros de energía de Olade, en noviembre de 1995, para ajustar los requisitos necesarios para el ingreso al Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, Alca. La transformación de la Olade significa que ella abandona el sentido inicial

7 Los dos grupos de países se reunieron en abril de 1988 para reducir en un 5% la producción de ambos grupos y a la reunión asistieron observadores de Noruega y de la Comisión Ferroviaria de Texas. La propuesta no tuvo éxito [Amuzegar 1990, 39-45].

8 La Olade se constituyó en Quito durante 1973, como un organismo, de cooperación y asesoría, con personería jurídica propia; tiene como propósito fundamental la integración, protección, conservación racional, aprovechamiento, comercialización y defensa de los recursos energéticos de la región. Actualmente pertenecen a ella 25 países del área, con diferentes realidades energéticas de producción y consumo. [Araúz 1978, 190]

9 La Comisión de las Comunidades Europeas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Empresa Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (Cepal).

de cooperación intrarregional, por una nueva dirección: la armonización a la sustentabilidad del desarrollo en la globalización económica.

ÁMBITO NACIONAL

Antes de 1975, la producción petrolera en Colombia se realizaba principalmente a través del sistema concesionario. Esta producción abastecía el mercado nacional y generaba un excedente, que era propiedad de los explotadores.

La 'bonanza'

En 1975, la producción disminuyó y no se alcanzan a cubrir las necesidades del mercado nacional. Fue necesario entonces importar petróleo. En 1980, el período más crítico, la producción nacional, abastecida por los campos colombianos, suministraba tan solo el 70% del consumo total. Fue el momento en que las importaciones ascendieron a un 30%, es decir, a 20 millones de barriles.

Se llega a esta situación, particularmente angustiosa, por la poca actividad en la exploración petrolera (Plan Quinquenal de 1965 y Plan Decenal de 1970. Véase cuadro 2 del capítulo II). Los años de importación de crudos, de 1975 a 1984, le costaron al país 4.693 millones de dólares.

Con el descubrimiento de los campos de Arauca, la curva de producción se eleva, crea excedentes sobre el mercado nacional, situación que se mantiene con el hallazgo de nuevos campos. Sin embargo, esta situación declina a mediados de la de los años 90 (véanse cuadro 1 y gráfica 1). De nuevo, con el descubrimiento de Cusiana se invierte la tendencia, y se tiene la esperanza, por el tamaño del yacimiento y por la planeación del desarrollo definido por el operador del contrato, de que se lograría el punto óptimo en 1998, que coincidiría con el máximo de la producción nacional: un millón de barriles diarios. Eso no ocurre. Solo se alcanza un nivel óptimo nacional de 812.000 barriles en el año 2001 y la curva de producción muestra un desplome. La curva solo invertirá su tendencia si se encuentran campos cuya producción tenga un volumen significativo, por lo menos igual o mayor al punto óptimo de Arauca. Esta condición se mantiene al calcularse tres escenarios de proyección: con crecimiento del consumo interno en 5%, como se esperaba al inicio del gobierno Pastrana; con crecimiento de 3%, por efecto de la recesión de la economía durante los años 1999 y 2000; o con crecimiento del 1%, como se espera que crecerá el país, al mantenerse la condición de recesión y la demora en el despegue de la economía.

Al concluir este escrito, solo se pueden mantener las esperanzas y que algún día se conviertan en realidades. Apresuradamente, el gobierno Samper

PETRÓLEO Y PAZ

CUADRO 1

ESCENARIOS DE PRODUCCIÓN, REFINACIÓN Y DEMANDA DE PETRÓLEO EN COLOMBIA 1970 - 2015
(EN MILES DE BARRILES DIARIOS)

año	producción	descubrimientos nuevos ¹	producción directa Ecopetrol	carga a refinerías	demanda	demanda sin recesión
1971	218,0		30,0	134,3	122,4	
1971	241,0		30,0	145,3	137,0	
1972	195,8		30,0	154,8	142,6	
1973	183,8		30,0	156,1	151,7	
1974	168,2		40,0	161,0	161,0	
1975	155,4		43,0	155,0	160,5	
1976	144,7		44,0	158,6	165,6	
1977	136,3		42,8	159,0	169,3	
1978	129,7		43,7	152,6	183,0	
1979	123,4		46,2	150,6	175,0	
1980	124,6		59,7	151,9	177,9	
1981	134,0		55,6	171,0	199,5	
1982	141,8		52,9	165,0	198,1	
1983	152,0		51,9	185,6	227,9	
1984	167,1		69,6	188,3	234,3	
1985	176,5		68,4	185,2	237,0	
1986	302,1		73,3	201,3	222,8	
1987	385,3		79,5	224,7	238,4	
1988	374,8		80,7	219,2	243,2	
1989	404,4		83,3	223,8	250,6	
1990	439,4		87,6	231,0	261,3	
1991	425,6		83,9	245,4	272,8	
1992	438,4		90,7	239,4	277,7	
1993	453,2		93,7	241,9	257,1	
1994	454,0		95,5	246,5	287,0	
1995	585,0		112,6	256,1	300,2	
1996	626,0		115,7	280,0	307,7	
1997	652,3		119,4	277,2	310,4	
1998	754,3		115,8	280,5	311,5	
1999	815,3	815,3	103,0	284,1	302,3	
2000 ²	687,1	890,0	122,0	290,8	300,2	300,2
2001	584,0	830,0	110,0	300,0	315,2	318,2
2002	496,4	763,6	99,0	300,0	327,8	337,3
2003	421,9	649,1	89,0	300,0	340,9	357,5
2004	358,6	551,7	72,0	300,0	354,6	379,0
2005	304,9	468,9	65,0	300,0	368,8	401,7
2006	259,1	398,6	58,0	300,0	383,5	425,8
2007	220,3	338,8	53,0	300,0	398,8	451,4
2008	187,2	288,0	47,0	300,0	414,8	478,5
2009	159,1	244,8	43,0	300,0	431,4	507,2
2010	135,3	208,1	38,0	300,0	448,6	537,6
2011	115,0	176,9	41,0	300,0	466,6	569,9
2012	97,7	150,3	34,0	300,0	485,3	604,1
2013	83,1	127,8	31,0	300,0	504,7	640,3
2014	70,6	108,6	28,0	300,0	524,8	678,7
2015	60,0	92,3	25,0	300,0	545,8	719,4

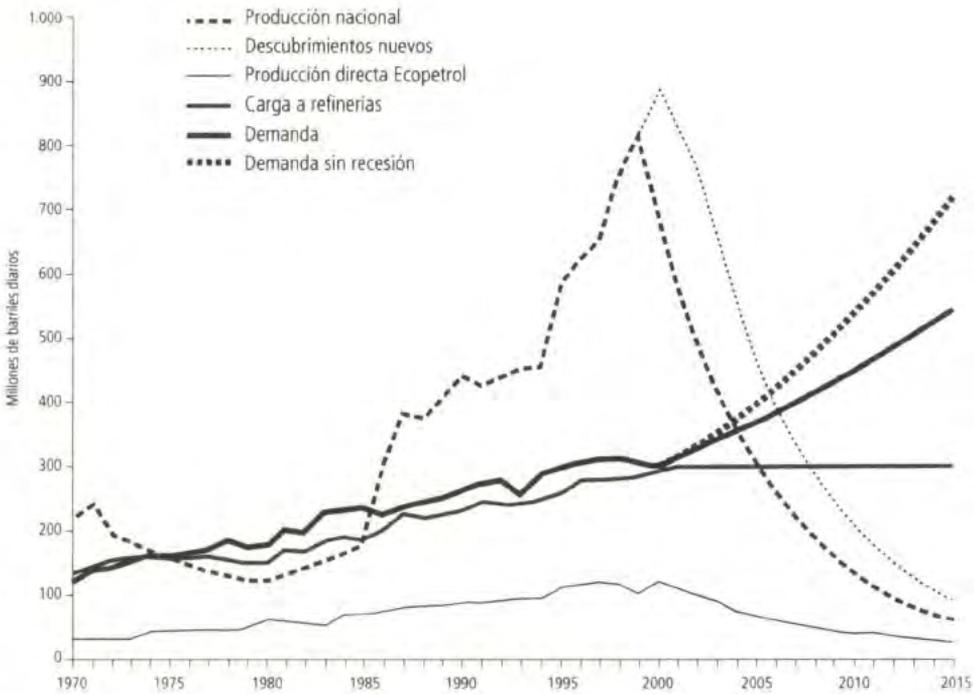
Fuente: Ecopetrol y cálculos del autor

1. Con descubrimientos nuevos se quiere decir lo que se necesita para mantener un escenario exportador

2. Los cálculos son estimados a partir del año 2000.

GRÁFICA 1

ESCENARIOS DE PRODUCCIÓN, REFINACIÓN Y DEMANDA DE PETRÓLEO EN COLOMBIA
1970 - 2015. HISTÓRICO Y PROYECTADO



Fuente: Estadísticas de Ecopetrol y cálculos del autor

anunció el descubrimiento del campo de Coporo en el Piedemonte llanero, que según sus especulaciones, representaría 500 millones de barriles, con una producción diaria de 100.000 barriles. Posteriormente, se anuncia un nuevo descubrimiento en Medina, también en el Piedemonte, y recientemente se habló de un yacimiento de 300 millones de barriles en Guaduas (Cundinamarca), pero los datos no mostraron ese nivel. El objetivo de planeación es encontrar 2.500 millones de barriles en los próximos cinco años, en el período 1998-2002 y la meta se incrementará a 4.000 millones de barriles en el periodo 2003 - 2007 [Pérez 2001, 33-39]. En un periodo de diez años, descubrir tantas reservas como en toda la historia petrolera del país. Por ello, se introducen fuertes cambios y modificaciones a la contratación petrolera, tanto en la participación de los asociados en la renta, como en las modalidades contractuales. Durante los últimos cuatro años, los descubrimientos han alcanzado 110 millones de barriles, que significan una producción diaria máxima de 30 mil barriles.

El enunciado *Colombia es un país petrolero* se sustenta en el logro de la autosuficiencia petrolera y en la condición de exportadores. Sin embargo, los datos recopilados arrojan una expectativa contraria y muestran siempre drásticas caídas en la curva de producción (gráfica 1).

Esta realidad se ha interpretado de diferentes maneras y ha generado el actual debate político de los actores que intervienen en este proceso, en el que prima la defensa de los intereses de cada uno de ellos, en un panorama de visos caóticos.

LA PROPIEDAD DEL SUBSUELO

Antecedentes históricos

En 1930, se discutió el establecimiento de una ley de petróleos que diera fin a la situación de emergencia con que se había tratado la extracción de hidrocarburos en Colombia. La ley 37 de 1931, cuya discusión comenzó en 1929, estableció *la concesión* como el primer sistema contractual en Colombia. El parlamento adoptó las recomendaciones efectuadas por una comisión de expertos internacionales contratada por el gobierno. La controversia existente en el país sobre la explotación del petróleo se obvió sin una solución social definitiva, con lo que quedó la puerta abierta para que todas las opciones que no consideraron que su interés estaba representado en esa ley mantuvieran la discusión. Los fundamentos de esa discusión están aún vigentes.

Las diferentes posiciones van desde la alternativa de la propiedad privada absoluta del subsuelo, hasta la de la nacionalización total, como única forma de su explotación.

En las consultas ministeriales de 1929, se pueden apreciar los principales cinco argumentos al respecto [Ministerio de Industrias 1929].

1. *Los hidrocarburos le pertenecen al dueño de la tierra*, puesto que son derechos adquiridos sobre la base de títulos otorgados por la Corona Española, baldíos otorgados con posterioridad a la Independencia, al Código Fiscal de minas de Antioquia de 1873 y a la constitución de 1886. La propiedad del subsuelo fue puesta en tela de juicio por el descubrimiento de la gran utilidad del petróleo, más allá del alumbrado doméstico. En tal razón, los derechos adquiridos deben respetarse, porque fueron adquiridos en leyes vigentes bajo su momento. Los otorgados sobre baldíos que la nación conservó y que sean objeto de contrato deben cumplirse porque el contrato es ley para las partes y su otorgamiento crea derechos que son adquiridos y obligaciones de forzoso cumplimiento. Si el Estado quiere tener acceso a la información sobre hidrocarburos de quienes no tienen derechos adquiridos, debe comprar-

los al dueño de la información y a falta de acuerdo, mediante ley previa, podría expropiar indemnizando por un justo precio, esto solo en el caso en que los hidrocarburos fuesen declarados de utilidad pública [Ministerio de Industrias 1929, concepto de Luis Felipe Latorre].

2. *El petróleo está nacionalizado y hay dos clases de propiedad.* El petróleo está nacionalizado en virtud de la disposición legal que establece que los bienes situados en el territorio nacional están sujetos a las disposiciones del Código Civil (artículo 20), aun cuando sus dueños sean extranjeros y residan fuera de Colombia, es decir, inclusive a los extranjeros se les aplican las leyes colombianas, en virtud de reciprocidad legislativa y reciprocidad diplomática, de reconocimiento de derechos civiles e igualdad en su aplicación. Esta igualdad se hace extensiva a sociedades extranjeras reconocidas como personas jurídicas.

Las formas de propiedad correspondientes a particulares gozan de derechos imprescriptibles. Los hidrocarburos nacionales del subsuelo de baldíos no otorgados perderían su importancia si fueran inalienables, pues perderían significación para el patrimonio del Estado. Su controversia solo es factible en el caso de la propiedad del subsuelo, que no es conveniente, pero si factible, al encontrar fórmulas para la explotación de los hidrocarburos, sin que el Estado pierda la propiedad del subsuelo, mediante contratos en condiciones estipuladas por la ley, con igualdad de derechos civiles para los extranjeros, acorde con convenios internacionales, o limitados por motivos de orden público [Ministerio de Industrias 1929. Concepto de Pedro María Carreño].

3. *El carácter de la propiedad del Estado.* La nación es dueña de los hidrocarburos existentes, de los terrenos que mantienen condición de baldíos y de los que siendo de particulares fueron adjudicados con posterioridad a la vigencia de las leyes que reservaron para el Estado su propiedad¹⁰. Sobre la propiedad del Estado, es necesario establecer cómo se accedió a ella, para poder definir el carácter de su explotación. Si la propiedad de la nación es una declaración de dominio, los yacimientos son enajenables, igual que los terrenos baldíos que siempre fueron de la nación o propiedad colectiva. La ley civil permitió su transferencia a propiedad individual; o se puede mantener su derecho a contratar los yacimientos.

10 La controversia sobre cuál ley establece la vigencia de la propiedad del subsuelo con propiedad de la nación sobre las reservas de hidrocarburos contenidas es motivo de controversia y solo se solucionará con el instrumento jurídico aportado por la ley 97 de 1993 declarada exequible por la Corte Constitucional que establece que los derechos de terceros sobre hidrocarburos se aplican sobre situaciones jurídicas subjetivas y concretas, perfeccionadas hasta el 22 de diciembre de 1969.

Pero si lo que la nación efectuó fue un acto de reservar para ella la propiedad del subsuelo, eso significa que los yacimientos son prácticamente inalienables y su otorgamiento requiere expresa aprobación legislativa. Aunque un bien aparezca como inalienable, es un problema de conveniencia hacerlo parte del comercio, para poder utilizarlo, y la ley podrá otorgar la resolución de esa situación dejando que su explotación sea realizada por particulares, con contratos que consagren el derecho de las autoridades de vigilar su explotación y mantener informado al gobierno, para que la nación pueda hacer uso de sus derechos [Ministerio de Industrias 1929. Concepto de Alberto Goenaga].

4. *Espíritu de libre empresa.* El deber del Estado es dar estímulo y desarrollo al espíritu de empresa de los ciudadanos, que al igual que la propiedad pública es la suma de las prosperidades individuales y de la potencia fiscal del Estado, para garantizar el desarrollo de la economía. La explotación de hidrocarburos está relacionada con la revolución en el uso de los hidrocarburos y así su explotación sea un negocio aparentemente privado, el negocio debe estar bajo una administración pública verdaderamente eficiente, de los grandes intereses nacionales. Algunas fases de la industria, como el transporte por oleoductos, deben estar bajo la dirección del Estado. Los trabajos de explotación de campos petroleros requieren ingentes capitales, que podrían ser obtenidos por empréstitos extranjeros o posibles acumulados nacionales. El control de la industria que haga el gobierno debe asegurar el mayor beneficio a título de arrendamientos o participación de utilidades, según el sistema fiscal que se adopte, sin entorpecer la gestión administrativa del negocio, ni perseguir el monopolio directo de los medios de producción. La regalía impositiva no debe desalentar iniciativas industriales.

La explotación del petróleo se efectúa sobre bienes inmuebles, en los que se asienta la soberanía nacional, el capital es cosmopolita y la aceptación de sociedades constituidas en el extranjero debe estar sometida irrevocablemente a la ley territorial, que prima por encima de todos los requerimientos la practicabilidad comercial, bajo la autoridad de la administración pública [Ministerio de Industrias 1929. Concepto de Lucas Caballero].

5. *La mayor parte del petróleo debe beneficiar a la nación colombiana.* El petróleo es fundamental para el desarrollo de las naciones en la época actual y constituye un problema de seguridad nacional. Colombia posee importantes yacimientos de petróleo y le conviene explotar esos yacimientos, aun valiéndose de compañías extranjeras, asegurando las justas utilidades que le corresponden como dueño. Los contratos que Colombia realice para la explotación, en los que se descuentan los gastos de explotación y los intereses por anticipación de fondos, deben distribuirse así: 10% para la compañía con-

tratista y 90% para el gobierno, el que deberá destinar la mitad de esa suma a la cancelación de la anticipación de fondos que las compañías contratistas hubiesen aportado para la exploración, explotación y administración de yacimientos comerciales hasta su total amortización.

Es decir, ante la importancia estratégica de los yacimientos de hidrocarburos, se impone su total nacionalización y asegurar la soberanía colombiana sobre la formación de una industria nacional, en perspectiva hacia el futuro.

En medio de estas cinco posiciones relevantes se presentan también puntos de vista prácticos en la gestión de los hidrocarburos, que llaman la atención sobre la urgencia de su desarrollo y la administración de la riqueza.

La urgencia de establecer un estatuto legal que supla el estancamiento o la inconveniencia que su ausencia genera a la industria de los hidrocarburos. El argumento principal que se esgrime para suplir esa ausencia es que la economía del país reposa casi exclusivamente sobre la producción de café y que su importancia no tiene la misma perspectiva que la que tiene el desarrollo de una industria de petróleos. Su potencia es insospechada para la época y establecer una legislación permanente requiere de “confianza en nuestra propia capacidad para resolver libremente nuestros problemas de importancia”. La consecuencia de prolongar indefinidamente la solución conlleva a una sentencia:

Los pueblos que no saben aprovecharse a tiempo de sus recursos naturales corren siempre el peligro de verse eliminados en la competencia internacional. La riqueza que los propios no saben aprovechar será objeto de la codicia de los demás [Ministerio de Industrias 1929. Concepto de Jorge A. Perry].

Este argumento enfoca fundamentalmente el uso y disfrute de los hidrocarburos hacia una concepción de mantener el país vinculado al mercado internacional, como objetivo fundamental de los recursos naturales y el modelo de desarrollo es derivación de esa necesidad y no de una perspectiva de desarrollo autónomo con sentido nacional propio.

Esa argumentación y ese mismo afán imperan hoy en la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol. La perspectiva que esta empresa traza para los recursos puestos a su disposición tiene base en siguiente el argumento:

El petróleo está remplazando gradualmente al café como la fuente individual más importante de las exportaciones. Con la diferencia de que es además un inmenso recurso fiscal, de enorme importancia para el gasto público, para la estabilidad presupuestal del país y que además se extrae el petróleo en áreas en donde el Estado no ha tenido una acción fuerte, intensa, donde las necesi-

dades básicas están muy mal, donde la población vive en condiciones de pobreza y donde Ecopetrol no puede ser simplemente un enclave que extrae el recurso natural y se olvida de la situación de la gente en esas regiones [Urdinola 1997, 17].

Con ese argumento, se fundamenta la urgencia de modificar el sistema contractual, bajo la legislación vigente, para extraer el petróleo antes de que pase de moda en un mundo que ahora es energético, pues,

sería inconcebible que repitiéramos con el petróleo historias como la de la quina, la sal de nitro, el caucho natural o el guano, y que nos quedará para siempre enterrado un recurso valioso en términos estratégicos y económicos, porque fallamos en nuestra responsabilidad histórica y lo dejamos pasar de moda [Ecopetrol 1997, 5].

La administración de este recurso de la nación también ha sido un permanente punto de controversia. En uno de los conceptos emitidos en 1929, a solicitud del gobierno, un grupo de ciudadanos residentes en Medellín sostuvo la importancia de establecer un Consejo Nacional de Hidrocarburos, integrado por especialistas y expertos en los ramos internacional, jurídico, de Estado, técnico y comercial, a quienes se les exigiría dedicación absoluta en la solución de problemas relacionados con los petróleos y puestas a su disposición todas las informaciones, elementos y colaboradores que estimasen necesarios [Ministerio de Industrias 1929. Conceptos de Carlos E. Restrepo, Mariano Ospina Pérez, Jaime Botero Londoño y Gonzalo Restrepo Jaramillo].

La escogencia de tal Consejo no debería ser función del Ejecutivo, para sustraerlo a influencias. Se debería tomar la decisión, sobre la base de propuestas de ternas presentadas por la Sociedad Colombiana de Jurisprudencia y la Corte Suprema de Justicia, en el caso del experto en cuestiones internacionales y jurídicas; del Consejo de Estado, en el caso de expertos en cuestiones de Estado; de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, en el caso del experto en asuntos técnicos; y de la Junta Directiva del Banco de la República, en el caso del experto en asuntos comerciales y financieros.

Estos ciudadanos, entre ellos los dos primeros, quienes desempeñaron posteriormente la Presidencia de la República, proponían la creación de un mecanismo del más alto nivel posible, político e intelectual, para regir, en acuerdo con los poderes del Estado, la administración del recurso de hidrocarburos. Hoy, la administración de Ecopetrol, no el gobierno nacional, pide una 'seña política' para reformar el contrato e interpretar su aplicación y produce las respectivas modificaciones, para destinar suficientes utilidades al eje-

cutivo. La insurgencia armada, los sindicatos, sectores de la academia y otros actores sociales demandan la constitución de un Consejo que rijan el recurso petrolero de propiedad de la nación.

La propiedad, en la Constitución de 1991

La Constitución de 1991 no varió las condiciones de propiedad del petróleo. En la gestión del recurso confluye la yuxtaposición de procesos inconclusos y contradictorios, tanto nacionales como internacionales, agenciados por actores influyentes.

Examinemos inicialmente los eventos de la Asamblea Constituyente.

El descubrimiento del campo de Cusiana se anuncia al mundo dos días después de firmada la Constitución de 1991. La Asamblea Constituyente abordó el tema de los recursos naturales no renovables, pero sus decisiones afectaron el petróleo. En la segunda vuelta, el texto del artículo 322 (350 en el proyecto), que presentó la Comisión Codificadora como base para someter a votación final la nueva Constitución, establecía: “El territorio con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen únicamente a la nación” [Asamblea Nacional Constituyente 1991, 24].

Ese nuevo articulado ponía fin a la propiedad del subsuelo de los resguardos indígenas y a la discusión sesquicentenaria sobre las propiedades privadas del subsuelo de la nación, a la controversia entre el Ministerio de Minas y Energía y los funcionarios de Ecopetrol sobre la propiedad privada del petróleo por particulares, la vigencia de esa propiedad y la demostración de ella.

Ecopetrol actuó principalmente preocupado por la federalización del recurso, que le otorgaba la propiedad del subsuelo a los entes locales y regionales. Pero el punto en discusión era la propiedad de los yacimientos que fueren encontrados en los contratos ya firmados (aproximadamente 100 reclamaciones sobre propiedad privada del subsuelo, en trámite de reconocimiento, en el Ministerio de Minas y Energía).

Adicionalmente, Ecopetrol argumentó:

Existen muchos intereses particulares que le disputan a la nación colombiana, en nuestra opinión con muy frágiles argumentos jurídicos, la posibilidad de explotar estos recursos de indudable beneficio de toda la comunidad y acorde con el principio universal de que los recursos naturales son propiedad de los pueblos [Ecopetrol -División Jurídica 1991].

La reforma constitucional debería dar cabida a un artículo destinado a poner fin a la controversia, que diera término también “al privilegio que nunca ejercieron quienes dispusieron de la oportunidad de explotar un recurso con

fundamento en títulos y adjudicaciones provenientes de épocas socialmente superadas” [Ecopetrol - División Jurídica 1991].

Con el fin de solucionar en su favor la controversia pendiente, Ecopetrol sugiere un texto igual o similar al siguiente:

Todos los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible. En ejercicio de esa propiedad, podrá explorarlos y explotarlos directamente, a través de organismos descentralizados, o conferir a los particulares el derecho de hacerlo, o reservarlos temporalmente por razones de interés público. Lo dispuesto en el presente artículo se aplica sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Esta excepción solo comprende las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas, debidamente perfeccionadas y que antes del 22 de diciembre de 1969, fecha en que entró a regir la ley 20 de ese año, hubieren estado vinculadas a yacimientos descubiertos y que conserven su validez jurídica [Ecopetrol - División Jurídica 1991].

El artículo se reformó quedando como está establecido hoy: “332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”. Y sobre los indígenas quedó establecido:

330 [...] parágrafo: La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la identidad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto a dicha explotación, el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

El problema quedó resuelto.

La contratación petrolera

En una posterior evaluación, entregada en una entrevista que realizó la empresa Shell, el constituyente Carlos Rodado Noriega expresó:

Los sistemas de contratación siguen tal cual venían, no fueron tocados. En ello fuimos muy cuidadosos Guillermo Perry y yo, que hicimos parte de la Comisión V y que como exministros de Minas tratamos de que no hubiera una frase que de repente pudiera afectar la política de inversión extranjera en recursos minerales [Rodado 1992, 6-11].

Lo que quedó igual, entonces, fueron las formas contractuales vigentes de producción de petróleo. Para la extracción del recurso, se venía utilizando de tiempo atrás el otorgamiento de concesiones y la permanencia de propiedad privada. A partir de 1955, se otorgan contratos de asociación, que se convierten en el principal instrumento de contratación desde 1974¹¹ (cuadro 1).

SURGIMIENTO DE ECOPETROL

Ecopetrol se creó en 1951, con la reversión de la concesión ‘especial’ De Mares. Luego la empresa se convierte en el administrador del recurso petrolero de la Nación, y en virtud de esa función otorga los contratos de asociación. Para hacerlo, compra algunas concesiones y recientemente recibió los campos de concesiones que han revertido a la nación.

Su proceso de creación no está suficientemente estudiado y en torno a él persisten las opiniones que expresan que ella obedeció al cumplimiento de una decisión de la Corte, que interpreta el cumplimiento del contrato con la Tropical Oil Company. Es decir, que Ecopetrol se crea para asumir la totalidad de la concesión, “cuando a media noche retumbaron las campañas”, como acto inicial del cumplimiento de la ley 165 de 1948 [Bendeck 1993, 72].

Sin embargo, puesto que toda política pública es expresión de conflictos sociales, se puede interpretar su creación de otra manera. Ecopetrol tiene origen en la dinámica social del país, que se va a expresar en la violencia desencadenada con posterioridad a la muerte de Jorge Eliécer Gaitán y en particular, en el ámbito de lo petrolero, en la dinámica social de Barrancabermeja, relacionada con la finalización de la concesión y con las relaciones laborales.

El asesor de los sindicatos de los trabajadores petroleros, Diego Montaña Cuéllar, relata así los acontecimientos:

Faltando año y medio para el término de la concesión [...], la tropical despidió a todos los trabajadores de perforación y de limpieza de pozos, con el pretexto de que no tendría tiempo para recuperar los gastos hechos en ese lap-

11 El decreto ley 2310 de 1974, dictado bajo Emergencia Económica (Estado de Sitio en lo económico, en la Constitución de 1886), abolió el otorgamiento de nuevas concesiones estableciendo que “con excepción de los contratos de concesión vigentes en la fecha de expedición de este decreto, la exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad nacional estará a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos, la cual podrá llevar a efecto dichas actividades, directamente o por medio de contratos de asociación, operación de servicios o de cualquier otra naturaleza, distintos de los de concesión, celebrados con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras”.

so. El móvil era presionar a los trabajadores constituidos en un sindicato muy combativo y bien organizado, para que plantearan al gobierno la prórroga¹², que por otra parte reclamaba la gran prensa como un buen negocio para el país y ‘un favor que le hacía a la Tropical’ (Diario Oficial 26722). Los trabajadores no se dejaron utilizar como instrumentos de presión para la prórroga del contrato de concesión, sino que le declararon la huelga a la Tropical, con la bandera de que la compañía estaba obligada a trabajar hasta el último día del contrato, so pena de causar grave perjuicio a los intereses de la nación vinculados a la reversión [...] Esta huelga, que duró sesenta días y en la que participaron todos los trabajadores de la industria en forma solidaria, logró derrotar la prórroga y fue la primera huelga por la nacionalización del petróleo [Montaña 1973, 13].

Con la creación de Ecopetrol, se canalizan las expectativas económicas y políticas de trabajadores, estudiantes y sectores sociales nacionalistas. La nueva empresa sería, entonces garantía de abastecimiento de materia prima para el desarrollo industrial del país, la base de construcción de una industria nacional del petróleo.

La complejidad de la situación

El Estado asume la obligación de administrar Ecopetrol, ante la negativa de la Andi (Asociación Nacional de Industriales) de disponer los 100 millones de pesos de capital, con el que se daría inicio a la empresa como un ente privado. La simbología social es contraria a esta actitud gubernamental e industrial. Ante la ausencia de una política clara de nacionalización¹³, aumenta la complejidad del problema, con la expresión de la más amplia gama de posiciones sobre el manejo del petróleo y sobre la solución que se debía adoptar.

Las organizaciones sindicales de los trabajadores conciben la nacionalización como la estatización de la industria; excepcionalmente, algunos gobernantes¹⁴ conciben la necesidad de industrializar la empresa estatal; otros

12 Se define que el contrato vence en 1951 y no en 1946.

13 El 18 de abril de 1963, la Cámara de Representantes solicitó al gobierno la presentación de proyectos de nacionalización. El ministro de Minas de la época manifestó su desacuerdo [véase Pardo 1963, LII-LIII].

14 “Cuando se habla de la nacionalización de petróleo se está incurriendo en un error de expresión, puesto que la mayor parte de nuestros yacimientos pertenecen a la nación. De ahí que entre nosotros exista un régimen de concesiones, al que me referiré mas adelante. De lo que se trata sería de nacionalizar la industria destinada a aprovechar y beneficiar el petróleo, industria que como se sabe comprende las actividades de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución.” [Pardo 1963, CXX]. Para la gestión de esa

administradores de Ecopetrol y sectores sociales¹⁵ consideran el deber moral de reinvertir la rentabilidad de Ecopetrol en el desarrollo industrial, para generar beneficio social: lo llaman ‘sembrar el petróleo’.

Por otro lado, se encuentran opiniones que defienden la necesidad de liberalizar la industria, para dejarla a las fuerzas del mercado. Se dice que en el mercado se pueden obtener los recursos financieros para convertir el petróleo en un bien transable¹⁶; otros otorgan al mercado la única posibilidad para la industria y por tanto ven necesaria la total liberalización para alcanzar la eficacia, la eficiencia y la competitividad¹⁷.

En el intermedio de estas posiciones existe una variedad de propuestas. Hay una perspectiva jurídica que concede a la norma legal la capacidad para adoptar las políticas que el país estime convenientes o adecuadas para obtener desarrollo industrial¹⁸; otros buscan articular la competitividad y la responsabilidad social¹⁹.

Lo descrito anteriormente confirma la inexistencia de un sector homogéneo en la controversia petrolera, que haya logrado imponer una política a largo plazo y que mantenga coherencia en las diversas coyunturas. En la realidad colombiana, el panorama es incierto y desalentador en relación con la búsqueda de respuestas a los interrogantes planteados.

INCIDENCIA DE OTRAS VOCES

Finalmente, están los actores no escuchados en la discusión de la coyuntura. La academia no realiza un debate amplio, aunque hay importantes es-

política fue nombrado Mario Galán Gómez como presidente de Ecopetrol [Pardo 1963, LXIX].

15 En calidad de presidente de Ecopetrol, Francisco Chona Contreras propuso como eje de la política petrolera una estrategia de “sembrar el petróleo”. Esta consiste básicamente en construir una empresa petrolera fuerte en capacitación técnica, en desarrollo humano, en transferencia de tecnología para lograr una autonomía petrolera, que funcione como ente autónomo ejecutor de una política trazada desde “un foro permanente de análisis y discusión, como ocurre en otros sectores básicos” [Chona 1986]. La propuesta de Chona fue expresada posteriormente también por la Fundación Centro de Investigaciones Energéticas, Cien.

16 Segovia [1995, 157-161]. Rodolfo Segovia Salas es exministro de Obras Públicas y expresidente de Ecopetrol. Actualmente ocupa un puesto en la Junta Directiva Mundial de la Occidental Petroleum.

17 Medina [1995, 91-99]. Fernando Medina es reconocido abogado petrolero.

18 Mora [1995, 83-89]. Humberto Mora es exmagistrado del Consejo de Estado, profesor emérito de la Universidad Nacional de Colombia y profesor de la Universidad del Rosario.

19 Merlano [1994]. Alberto Merlano ocupó la vicepresidencia administrativa de Ecopetrol, desde 1985, hasta finales de los años 90.

fuerzas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional (en Medellín y Bogotá), del Instituto de Estudios Energéticos de la Universidad Javeriana y algunos aportes individuales de académicos recientemente agrupados en un observatorio de energía en la Universidad Nacional en Bogotá. En ocasiones su discusión se toma en cuenta, pero no para examinar críticamente los hechos, sino, por el contrario, solo si sus argumentos benefician la gestión²⁰.

Los otros sectores sociales no cuentan con un espacio de discusión de la política de hidrocarburos²¹. La prensa solo registra los hechos que son ‘noticia’ o a sus analistas de cabecera. ¿Dónde podrán los colombianos realizar el debate sobre el recurso de la nación?

ES NECESARIO ENCAUZAR EL DEBATE

La situación de los hidrocarburos refleja la ausencia de una política de largo plazo. La discusión sobre el petróleo abarca una gran gama de temas y es evidente que quienes han manifestado interés en la problemática han hecho oír sus voces, pero no logran articularse en una problemática común que sienta las bases de una política.

Por la característica que ha tomado el debate, los temas vitales han quedado ocultos: el problema básico de la propiedad de los recursos y su manejo soberano, el problema de la coyuntura, el autoabastecimiento y la autosuficiencia. La controversia ha tenido un sentido positivo, que considera de la mayor importancia la norma o gestión definida por la autoridad, pues progresivamente irá conduciendo al objetivo adoptado como razonable. La ausencia de democracia en la elaboración, conducción y ejecución de una política de hidrocarburos es manifestación de la inexistencia de los espacios políticos y públicos para el debate.

Nos hemos equivocado en tres ocasiones, antes de la coyuntura y estamos cerca de volvernos a lamentar de nuestra desgracia petrolera, porque no seremos autosuficientes o porque el volumen de los ingresos desindustrializará el país o porque el recurso se agotó.

En 1964, desechamos la importancia vital de explorar. En 1969 consideramos inconcebible una escalada en los precios y una crisis de abastecimien-

20 “Estamos dispuestos a ir a la universidad a mirar sus modelos. Ese no es el problema. Es un problema que se resuelve en los computadores. El problema es el concepto, es el concepto de un contrato flexible” [Betancourt 1994, 143].

21 “Este Congreso Nacional Petrolero no está llamado a tomar decisiones, ni asumir posiciones o conclusiones colectivas, que comprometan a sus organizaciones o al conjunto de los sectores y personas que se han hecho presentes en él” [Nule 1994, 15].

to. En 1974, entramos por el camino de los contratos de asociación, en una “etapa de presión y desesperación [que] no resultó afortunada” [Segovia 1990, 11] y cuyos resultados dan un balance de incertidumbre: “no puede hablarse de una ‘bonanza petrolera’, aunque la nueva situación representó un alivio para la balanza comercial al dejarse de importar crudo” [Carvajal 1986, 94]. Entonces, se elaboraron planes para cambiar la situación.

Hoy, en una situación de globalización, nos comparamos con los vecinos y entramos en una loca carrera por ofrecer mejores condiciones, sin detenernos a examinar el futuro de los planes de ajuste del FMI, la crisis mexicana de 1995, o el posible fracaso de las políticas de apertura. Queremos ‘copiar’ al vecino, para competir a la altura de las circunstancias.

La expresión ‘Colombia es un país petrolero’ puede interpretarse en dos sentidos: uno, como quedó establecido en un comienzo, parte de la protección del recurso y su adecuado aprovechamiento. El otro, establece que bajo las leyes del mercado se logra esa condición y por tanto, la mejor política es ‘no tener política’; es decir, es suficiente con elaborar unas metas de corto plazo y unas políticas de gestión. Así, la planeación es innecesaria, los agentes de la economía escogen la asignación de recursos.

Pero en Colombia, el manejo del recurso de la nación está en manos del presidente de la República y de su ministro del ramo (artículo 115 de la Constitución Nacional); adicionalmente, el suministro de energía es un servicio público que debe garantizar el Estado. Por tanto, la planeación requerida es de tipo indicativo (monopolio regulado), para informar al mercado la mejor conveniencia de asignación de recursos. La planeación centralizada quedó eliminada.

El petróleo, entonces, ha quedado bajo el esquema de competencia en el mercado. Esto implica la privatización del recurso. Las medidas en este sentido se están adoptando, si se considera como privatización la transferencia al sector privado, de actividades que venía desarrollando el sector público²² (medidas contenidas en el decreto 2310 de 1974, que estableció el Contrato de Asociación). La continuación de ese esquema presupone adicionales y permanentes medidas de regulación, como revisiones a: la contratación, la tributación, las condiciones de inversión extranjera y los precios.

La planeación indicativa crea incertidumbre y eso afecta a los actores sociales y económicos. En primer lugar, está dirigida a informar de la rentabilidad de la inversión y esto puede ir en detrimento del nivel de vida y el ingreso de la población. En segundo lugar, los inversionistas demandan suficientes

22 Véase Montenegro [1993]. La otra forma de privatización es la enajenación de bienes del Estado.

estímulos para garantizar su permanencia, particularmente, en torno al instrumento contractual de largo plazo. En tercer lugar, el gobierno requiere de la reestructuración del ente estatal, como ‘amortiguador’, para utilizarlo como instrumento de corrección de las indicaciones del plan de gobierno. La controversia por tanto se ha centrado en el instrumento ‘amortiguador’ y en la renta del Estado.

Las relaciones entre Ecopetrol y su sindicato se fraccionaron y no pueden escapar a la responsabilidad que tenía la empresa en el manejo del recurso petrolero. El sindicato de Ecopetrol, la Unión Sindical Obrera, asume el monopolio de la discusión petrolera, su interés particular y la función del ente ‘amortiguador’ de la planeación. El sindicato debe horizontalizar su estructura, no solo concentrarla y centralizarla, en forma tal que la organización resultante amplíe su campo de acción, para dar cabida plenamente a los intereses colectivos, si quiere asumir su representación.

La característica de la propiedad de la nación sobre el petróleo no puede evaluarse con los mismos parámetros de la propiedad privada particular. La propiedad del Estado [véase Novoa 1979] ejerce dominio con el fin de proteger el bien de la Nación y no excluye a la sociedad de ese dominio, puesto que también pertenece a las generaciones futuras y a la cultura nacional.

La naturaleza de Ecopetrol debe corresponder al cumplimiento de la protección del petróleo de la Nación. Aquí se incluyen dos problemas: primero, la responsabilidad social que le compete como un ente que es parte del Estado; segundo, como empresa petrolera no puede evitar, como ninguna empresa petrolera puede hacerlo, desarrollar un beneficio social inmediato derivado de la rentabilidad petrolera, en las áreas de influencia próxima [Revista Petroleum 1995, 48], de lo contrario reproduce el conflicto social. propio de la economía de enclave²³.

Adicionalmente, el destino de las finanzas de Ecopetrol es un tema que define la forma de aprovechamiento del recurso. Una parte de los ingresos del petróleo se distribuye, en forma de regalías, en los diversos estamentos del Estado. Sin embargo, el gobierno tiene a su libre disposición los recursos que se apropia por el petróleo que explota directamente y el que le corresponde como parte en los contratos de asociación. Estos recursos pueden tener tres destinos: reinversión autónoma, redistribución social y gastos del gobierno, lo cual sería su efecto perverso.

Tenemos pues que los temas en discusión, ordenados temáticamente o puestos en blanco y negro, no abordan el problema desde sus fundamentos;

23 Filtración de recursos fuera de la región.

la discusión se plantea solo en términos coyunturales del manejo de unos instrumentos inscritos en una perspectiva de mercado, competitividad y disminución del riesgo.

¿Es esta la voluntad política del constituyente primario? La gestión se ha impuesto, no ha sido producto del conjunto de las relaciones de poder, que dan lugar a la Constitución de la nación. Nuestra sociedad mantiene fraccionamientos que se pretenden irreconciliables, o se descalifican de tajo expresiones de fracciones de poder. Los impedimentos a la voluntad de unión de las diversas fracciones hacen evidente la inexistencia de una política sobre los recursos naturales no renovables. Por tanto, la definición de una política de hidrocarburos es una definición social.

CAPÍTULO II

Los actores



EDITORIAL
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

CAMPAÑA
ADOPTA UN LIBRO

FRONTONERA EDITORA

Los actores políticos en el escenario que reúne el conflicto actual y los hidrocarburos son las organizaciones del Estado y de la sociedad que tienen una influencia directa sobre estos recursos y que expresan una posición política ante cualquiera de sus aspectos.

La característica común de todos ellos se puede sintetizar en que cada actor es protagonista de un accionar político y económico dirigido a privilegiar los asuntos de su interés particular, de manera tal que queda diluida una discusión integral y referida a los aspectos fundamentales: la propiedad del recurso y su aprovechamiento en interés de la nación.

Los que cumplen principalmente estas condiciones son:

1. Los gobiernos, como ejecutores de la política sobre la explotación de los hidrocarburos.

2. Las organizaciones guerrilleras, cuyo proyecto estatal plantea la transformación radical de la política actual del Estado.

3. La empresa estatal Ecopetrol, cuya misión se debate entre garantizar la rentabilidad económica o priorizar una actividad orientada al beneficio social.

4. Los inversionistas privados nacionales o extranjeros, que esperan el cumplimiento de los contratos pactados y el otorgamiento de garantías equiparables a las del mercado internacional, como una condición para continuar la actividad.

5. Los sindicatos de trabajadores, que pugnan por la nacionalización de los recursos.

En la presentación de los actores tomados en este análisis, se abordará en primer lugar la posición de las guerrillas, pues ellas son proponentes de una agenda de negociación ante el Estado; en segundo lugar, la postura del gobierno, puesto que él es responsable de la política estatal y el que tiene el poder de reconocer o no políticamente como interlocutora a la insurgencia; luego, la de los inversionistas, que también demandan del Estado atención a sus intereses e interactúan contractualmente, y finalmente la de los trabajadores, como precursores históricos de una política petrolera autónoma y proponentes de un proyecto petrolero diferente.

LAS ORGANIZACIONES GUERRILLERAS

El Ejército de Liberación Nacional, ELN, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo, Farc-EP, son dos organizaciones históricas que nacieron alrededor de sectores sociales y regiones diferentes, cada una. La primera nace en la región del Magdalena Medio santandereano y la segunda, en la región del Sumapaz, en los límites entre el departamento de Cundinamarca y el sur del departamento del Tolima.

Sus desarrollos posteriores también son diferenciados: mientras la Farc se desenvuelven alrededor del problema agrario y de las zonas de colonización, el ELN lo hace muy relacionado con la problemática petrolera. El ELN reivindica como suyas las propuestas de defensa de los recursos naturales, impulsadas por los trabajadores petroleros.

Cuando se habla del ELN, algunos sectores del país relacionan a esta organización con los atentados a la infraestructura petrolera o simplemente con las regiones petroleras. Ocurre distinto con las Farc, pues aunque varios de sus frentes de guerra tienen como escenario de sus acciones algunas zonas petroleras, es común relacionar la organización con problemáticas distintas a la de los hidrocarburos. Incluso, todavía muchos intelectuales la ven ligada al problema de la tierra.

Sin embargo, no es tan cierto que las propuestas de las Farc giren exclusivamente hoy alrededor de los temas de la tierra y de la colonización, ni que el ELN sea la única organización con interés en la problemática petrolera. Los intereses se entrecruzan: la disputa por zonas, en las que se incluyen las que tradicionalmente mantenía cada organización, es parte en la construcción de sus ejércitos. Se enfrentan por el control territorial y por supuesto también, por la riqueza que se puede devengar del control de una zona petrolera.

No obstante, el ELN es la organización insurgente que con mayor frecuencia se ha referido y ha publicado expresamente una propuesta sobre los recursos energéticos. Ella fue además la que propuso incluir el tema como parte de programa al conjunto de guerrillas que conformaban la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, organización que las unificó en el proceso de guerra y diálogo y que se disolvió después de las conversaciones de Tlaxcala, en México, en 1992.

El discurso del ELN

El ELN creció cuantitativamente y tuvo cambios cualitativos, alrededor de la problemática petrolera, durante los años 80 y 90. En términos cuantitativos, desarrolló frentes militares en las zonas de exploración de los campos petroleros y alrededor de la infraestructura industrial. La financiación de su crecimiento está ligada a la *explosión* de actividad económica ligada a la industria petrolera. El Ejército Nacional sostiene que el financiamiento del ELN proviene de la extorsión a las compañías petroleras y a las empresas contratistas en la industria, mientras que los inversionistas manifiestan la falta de veracidad de tal afirmación y el ELN la nombra como el 'recaudo de un impuesto de guerra'.

Los cambios cualitativos del ELN se asocian con el origen de la guerra que esta organización promueve alrededor del petróleo, a partir de 1984. Su desarrollo sirve para resolver la crisis interna del ELN y le proyecta como una

organización con actividad e influencia en el país. Además, le acercó a una reflexión sobre los modelos de desarrollo y a establecer una propuesta de modelo alternativo, como elemento central en la concepción política para su constitución como actor de nuevo poder.

El trabajo político y militar de la guerrilla intentó tener influencia en el destino de las movilizaciones sociales del país en la segunda parte de la década de los años 80, entre ellas, el paro del Nororiente, las marchas campesinas de mayo, el Paro Cívico Nacional de 1989. Esa influencia se expresó que la solución a la problemática petrolera se incorporó en las reivindicaciones de los movimientos, como una de las principales demandas ante el Estado.

El origen de la actividad del ELN contra la infraestructura petrolera data del año 1965, con el ataque a la compañía Cities Service Intercol, cuando un comando urbano dinamitó la línea del oleoducto de la multinacional, cerca de Barrancabermeja. El sustento ideológico del accionar en la guerra del petróleo se produjo también en esa época. En marzo del mismo año, el sacerdote Camilo Torres Restrepo propuso en la plataforma del Frente Unido, como solución al problema nacional relacionado con los recursos naturales y el petróleo, lo siguiente:

1. La nacionalización del petróleo. La plataforma entendía por nacionalización la explotación que debía realizar el Estado colombiano, pero que estaba condicionada por el hecho de que fuera una actividad financiable. En caso contrario, se dejaba abierta la posibilidad de realizar contratos de concesión modificados.

2. Las concesiones a compañías extranjeras se efectuarían bajo las siguientes condiciones:

- a. Construir refinerías en el país, simultáneamente con la actividad extractiva.
- b. El 80 por ciento de las utilidades sería para el Estado colombiano.
- c. El contrato de explotación tendría una duración máxima de 10 años.
- d. Igualdad salarial para los trabajadores nacionales y extranjeros.

Posteriormente, en enero de 1966, Camilo Torres se incorpora al ELN, porque en él encuentra los “mismos ideales que en el Frente Unido” [Villegas 1982, 300-302].

Sin embargo, solo a partir de 1984 se evidencia el planteamiento del ELN sobre el petróleo y los recursos naturales, con una acción enfocada a revelar al país una propuesta de defensa del petróleo. El 16 de febrero de ese año, el ELN realizó, en las zonas de operación del Frente Domingo Laín, en el departamento de Arauca, su primer ataque contra la infraestructura petrolera, sobre el Oleoducto Caño Limón - Coveñas. Desde ese momento en adelante, la actividad del ELN se *petroliza*.

En la actualidad, el gobierno, el Estado y las empresas inversionistas reconocen al ELN como interlocutor y actor, por su posición política y militar sobre los energéticos en Colombia.

CUADRO 1

EMERGENCIAS EN EL OLEODUCTO CAÑO LIMÓN-COVEÑAS¹
DE 1986 A DICIEMBRE DE 1999

año	emergencias por atentados	emergencias por causa natural
1986	23	3
1987	11	1
1988	50	2
1989	29	
1990	23	
1991	60	
1992	62	
1993	38	1
1994	45	
1995	46	
1996	47	1
1997	65	1
1998	78	
1999	79	
TOTALES	659	9
TOTAL EMERGENCIAS		668

CUADRO ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE ECOPETROL.

La primera campaña de guerra del ELN se presentó en 1987 y la denominó *Despierta Colombia, nos están robando el petróleo*. El punto central de su campaña, que expone ante la opinión pública, es un llamado a la nación a defender los recursos naturales. Con el tiempo, el ELN fue integrando su propuesta petrolera a una propuesta de modelo de desarrollo, en la renta que generen los hidrocarburos se debe invertir en otros ramos de la industria: el petróleo para el desarrollo y para el bienestar.

- 1 En el momento de la edición del libro, se tenía la siguiente información actualizada: desde 1986 y hasta octubre del año 2001, las acciones contra las instalaciones petroleras y los oleoductos superaron las 1490. Buena parte de ellas, ocurrió en el oleoducto Caño Limón - Coveñas (897) y en el departamento del Putumayo (389) [Fuente: Ecopetrol, Dirección Corporativa de Seguridad]. Estas acciones contra las multinacionales, muestran hoy un momento crítico. Durante el año 2001, el nivel de atentados contra la infraestructura es superior al de los años anteriores: más de 150 atentados a la red de oleoductos, que tienen consecuencias graves sobre el funcionamiento del bombeo y en la producción de petróleo de manera regular. Las suspensiones de actividad de transporte alcanzaron a durar más de 60 días. Los atentados contra la infraestructura petrolera tienen ya 15 años y 12 tiene la propuesta política del ELN en torno al petróleo.

Después de diez años de insistir en la problemática de los hidrocarburos, se constatan cambios en la propuesta del ELN, cambios que muestran, por un lado, una mayor elaboración, que se armoniza con una visión de modelo de desarrollo, y, por otro, una actitud menos agresiva con las multinacionales y que deja de lado su antiguo antiimperialismo de corte clásico. La organización se introduce en una visión más acorde con un mundo globalizado, aceptando que la explotación de los recursos naturales se puede hacer en compañía del capital privado nacional y extranjero, eso sí, con control nacional, o en otras palabras, que Ecopetrol sea la operadora de los contratos.

El ELN ha acompañado su propuesta con acciones militares contra la infraestructura petrolera y con la captura y sometimiento a retención de personal técnico y de directivos de las compañías multinacionales, para 'hacerse oír'. Se ha impuesto con presiones de fuerza y en la medida que avanza en ellas, desarrolla un proceso de construcción de su propuesta política sobre los hidrocarburos. Así se explica su variación, en las diversas expresiones que se conocen.

Por momentos pareciera que sus acciones fueran anteriores a la propuesta política en materia petrolera, pero por la dinámica observada de guerra, primero realiza la campaña militar contra la infraestructura y posteriormente hace pública la propuesta política al respecto. Esa ha sido la dinámica de la guerra en el petróleo.

Según el ELN,

es la lógica de la guerra, en momentos de confrontación, estamos ocupados en la defensa y el ataque. En momentos como el actual, de confrontación, se manifiestan las posiciones expresadas por los documentos. En la lógica de guerra, hablamos después de los hechos, no hacemos terrorismo, nuestra organización por las condiciones de la guerra transmite su conocimiento por memoria oral [Entrevista con Francisco Galán, julio de 1997].

Una vez realizadas las acciones militares, el ELN vuelve sobre sus documentos y su memoria, replantea la discusión y abre el debate público, entre cuyos puntos está explicar las acciones contra la infraestructura.

Ante la ofensiva sostenida desde el año de 1997, sin conversaciones o negociaciones al respecto, y ante las decisiones de su congreso de junio de 1997, puede pensarse que el ELN presentará una nueva propuesta en materia energética y de recursos naturales, cuando reanude diálogos, lo que, de suyo, implica diferencias ante los planteamientos anteriores. Podrá observarse el real efecto político, al interior de esa organización y en las definiciones de la agenda; tanto en la sociedad civil, como en actos de particular interés temático: la Asamblea de la Paz, los foros y la coyuntura política nacional.

Durante la guerra del petróleo planteada por el ELN, esta organización ha reconocido la necesidad de llegar a unos acuerdos con el gobierno y la sociedad. Es preciso recordar que ese punto (negociar, acordar) estaba prácticamente negado en su interior. Aceptar la negociación como una alternativa de solución a la guerra era una idea rechazada por la mayoría de los militantes y frentes de esta organización.

Propuesta inicial del ELN

El 15 de febrero de 1987, el ELN hace su primera propuesta. Enfatiza en los contratos de concesión y de asociación. Se refiere fundamentalmente al contrato con la Occidental Petroleum Corporation, multinacional que, en su opinión, vino a vender lo que no le pertenecía, cuando cedió la mitad de ‘sus derechos’, por mil millones de dólares, a la empresa Shell, de procedencia angloholandesa.

Junto a la propuesta de nacionalización sin indemnización, que toma de los trabajadores petroleros, el ELN propone la creación de un *impuesto social* y de una multa a las multinacionales Occidental y Shell. Recoge de la historia petrolera la idea de crear una Junta Popular, en calidad de organismo autónomo de control y administración, para que incida en el manejo de los recursos petroleros. Termina exigiendo que esta Junta haga la revisión de los contratos de asociación, que participe en todo lo concerniente a ellos y que vigile su ejecución.

Debe destacarse en esta primera propuesta que hace el ELN a la nación, la importancia que da la organización guerrillera a la participación popular, en la resolución de los destinos de los recursos naturales. Y también, que la propuesta no tenía aún los desarrollos que hoy se le conocen, relacionados con la visión de que la problemática energética está ligada a muchos otros problemas de tipo nacional y del modelo de desarrollo. En esos momentos, el ELN centraba sus análisis en la reglamentación de los impuestos a los asociados, en la revisión de los contratos y en el control que ejercería la Junta Popular. La nacionalización se quedó como una consigna sin desarrollo.

Evolución en la propuesta

Unos meses después, el ELN decide suspender temporalmente los ataques a los oleoductos, en el marco de una protesta popular, el Paro del Nororiente, y propone varios puntos de negociación. Los principales fueron:

1. Cobro de la multa de 800 millones de dólares a la Occidental y a la Shell, ahora socias en el Contrato de Asociación que extrae el crudo de Caño Limón en Arauca.

2. Establecimiento de un impuesto social a las multinacionales extractoras de petróleo, equivalente a un dólar por cada barril.

3. Establecimiento de un *precio soberano* (sic) del petróleo crudo colombiano.

4. Revisión de los contratos de asociación y realización de contratos de servicios.

Con esta tregua en el ataque a los oleoductos se buscaba concitar un gran debate nacional y la movilización de los sectores populares en torno a la defensa del petróleo. Además, el ELN esperaba que el gobierno de Virgilio Barco asumiera una postura nacionalista, al ‘sancionar’, según sus palabras, a las multinacionales, pues, “habían realizado fraudes contra la nación”.

La suspensión de los ataques contra los oleoductos se anunció en el Foro Energético Nacional de mayo de 1987, realizado en Bogotá, y la tregua se hizo efectiva entre junio y diciembre del mismo año. Según dice el ELN, el Estado no tuvo en cuenta sus propuestas y por ello “reanudamos los ataques”, lo que ocurrió en enero y febrero 1988.

Posteriormente, en conversaciones realizadas en Costa Rica, en 1991², la guerrilla planteó que los problemas más significativos en relación con el petróleo eran: la permanencia de los contratos de concesión, la naturaleza lesiva de los contratos de asociación, el déficit de refinación de petróleo, la necesidad de construir una nueva refinería, el desvío de las regalías hacia otras actividades del Estado, ajenas a un propósito de beneficio a los pobladores de las regiones productoras. Propuso generar una nueva legislación petrolera, para favorecer el desarrollo industrial y el desarrollo regional y controvirtió la legalidad del Contrato de Asociación de Cusiana.

La discusión de Costa Rica generó entre los asistentes una gran cantidad de divergencias y coincidencias. Entre estas últimas, se destacan las siguientes:

1. La fijación de políticas debe nacer de la nación, sobre la base de la ‘soberanía del recurso’ y su producido debe invertirse en actividades productivas (*sembrar el petróleo*).

2. Establecimiento de una nueva legislación energética.

3. Se debe conformar una comisión evaluadora, que haga una auditoría de la participación de la nación en los contratos de asociación y de los efectos ecológicos de las voladuras, a través de una entidad de auditoría internacional o de las Naciones Unidas.

2 El encuentro fue promovido por el expresidente de Costa Rica, Óscar Arias, premio Nobel de Paz, y por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso. A él asistieron la Coordinadora Guerrillera, académicos, industriales, organizaciones de Derechos Humanos, exconstituyentes, sindicatos, ejecutivos de empresas energéticas y periodistas.

EL ESTADO

El poder ejecutivo

En su plan económico de gobierno, cada uno de los presidentes de la República incluye directrices sobre el recurso petrolero, derivadas de los lineamientos generales del plan.

El gobierno de César Gaviria (1990-1994) propuso seguir la política del gobierno anterior (de Virgilio Barco), que dio inicio al desmonte gradual de inversiones forzosas y que tomó medidas para facilitar el ingreso de capitales y el régimen de inversiones extranjeras. Con ello se quería generar un mayor espacio para que el sector privado encontrara adecuadas condiciones de desarrollo de sus iniciativas [Presidencia, DNP 1991, 73-79]. La inversión en petróleo se orientó a la exploración. Los recursos asignados a otras áreas de la industria podían modificarse, según el interés que mostrara el sector privado [Presidencia, DNP 1991, 597-599].

El plan de desarrollo presentado por el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) mantuvo el lineamiento privatizador en las actividades petroleras:

Con el propósito de garantizar las metas en materia de inversión privada en las actividades exploratorias, el gobierno establecerá condiciones que permitan al inversionista niveles de rentabilidad, competitivos internacionalmente, en especial, en campos de menor tamaño. Por otra parte, se realizará la reestructuración de Ecopetrol, dentro de un criterio de especialización de actividades, para hacer más eficiente la participación del Estado en los diferentes negocios del sector de hidrocarburos [Presidencia, DNP 1995a, 170 y 1995b, 238-239].

De otra parte, cada ministerio y cada entidad dependiente de la presidencia aplica su propia interpretación de las políticas gubernamentales. Los ministros hacen su particular gestión, sobre la base de lo que ellos consideren fundamental para el futuro petrolero. Baste mencionar dos casos: los de dos ministros de Minas y Energía, Luis Fernando Vergara y Rodrigo Villamizar.

El ministro Vergara señaló que para acelerar el desarrollo económico, objetivo básico, cuyo logro debía permitir al Estado liberar recursos para promover el bienestar de las grandes masas de población,

Las empresas estatales del sector energético deben ser entes de gran capacidad técnica y administrativa, dada la inmensa responsabilidad que les ha sido encomendada. *Ello no significa que deban ser autosuficientes en todas las actividades que realizan* (cursiva del autor) [Vergara 1991, 4-6].

Es decir, se abandona la política de autosuficiencia y seguridad nacional, por justificar la rentabilidad de nuevos inversionistas.

Por su parte, el ministro Villamizar, en su primera presentación pública ante la industria, durante el Foro Javeriano de agosto de 1995 [Villamizar 1995, 23-27], anuncia la política de flexibilización de todos los contratos, sin importar el tamaño, y le da al Contrato de Asociación la categoría de elemento esencial, junto con la tributación y la perspectiva de hallazgo, para impulsar la economía y atraer inversionistas.

El ministro Villamizar promete entonces asumir las modificaciones necesarias para adecuar el contrato, según los requerimientos de los inversionistas y tomando en cuenta que la evolución, perspectivas y estrategias de Ecopetrol deben ser más flexibles. Así las cosas, el sistema de contratación merece una revisión positiva, que comprende modificaciones en la fase terminal de los contratos y en la inversión que Ecopetrol realiza con el socio extranjero.

Otro elemento de análisis del poder ejecutivo en su calidad de actor, es la planeación. En el petróleo, el Ministerio de Minas y Energía resolvió, por medio de los decretos 2119 de 1992 y 1253 de 1993, asumir la función de planificación, que se encontraba en manos de Ecopetrol, y se la asignó a la Unidad de Planeación Minero Energética, Upme. Lo que se observa es que si bien la planeación opera según directrices ejecutivas, los decretos que la ordenan trazan funciones, mas no políticas.

Comenzó así la elaboración del Plan Energético Nacional, PEN, publicado por primera vez en 1994. Se trata de un esfuerzo de racionalización de la oferta y la demanda de energía, de carácter indicativo, y cuyo principal mecanismo de asignación de recursos es el de los precios.

En lo concerniente al petróleo, el PEN incorpora como estrategia principal el incremento de las exportaciones y para ello incluye cuatro estrategias: ajustes al Contrato de Asociación, promoción internacional de cuencas, revisión de la estructura de tarifas de transporte y estímulos a las exploraciones en 'cuencas frías'. Esas estrategias tienen un carácter de incentivo, para mejorar la competitividad internacional y estimular la exploración regional que está en manos de inversionistas privados [Upme 1994, 24-27 y 219-227].

El Departamento Nacional de Planeación, DNP, se ocupa del manejo de la meta macroeconómica, labor que en el caso del petróleo se relaciona primordialmente con los ingresos de Cusiana y con las inversiones de Ecopetrol³.

3 "El aporte del sector petrolero a los ingresos fiscales del país, por concepto de impuestos al petróleo, ha significado el 7,7% de los ingresos del gobierno central, para el período 1985-1993" [Montenegro 1994].

Los primeros causan preocupación, por el tamaño de los fondos de exportaciones que se recibirán y que amenaza a toda la economía y por el efecto que tendría en los ingresos fiscales ese volumen de dinero. Para frenar las expectativas, se producen dos medidas básicas: la constitución de un Fondo de Estabilización Petrolera, FEP, que guarde parte de los dineros en el exterior para dosificar su gasto y extenderlo en el tiempo, y la constitución de empresas de capital mixto (estatal y privado), en las obras de desarrollo.

Esta retención de dinero de exportaciones significa que es necesario ampliar el tiempo entre una inversión y otra, sin desindustrializar: “Tendremos que invertir nuestra riqueza petrolera, con disciplina y en forma programada, sin ceder a la tentación de gastar los ingresos inmediatamente, lo que implicaría hacerle un daño irreparable al aparato productivo nacional” [DNP, Banco Mundial 1994].

El manejo económico de los ingresos de la bonanza de Cusiana tuvo una incidencia negativa en la economía, como lo preveía el gobierno Samper. Según el Departamento Nacional de Planeación, el efecto perverso de los ingresos de Cusiana consistía en que ellos producirían un proceso de desindustrialización y en que con el aumento de divisas se aumentarían la inflación y el desempleo; igualmente, se correría el riesgo de que hubiera un aumento excesivo del gasto público. Se propuso entonces la creación de un Fondo de Estabilización Petrolera, que distribuyera la entrada de recursos petroleros al país en un largo periodo de tiempo, lo que impediría las fluctuaciones bruscas, un mejor uso fiscal y la continuidad en los programas de gobierno [Presidencia, DNP 1994].

En resumen, los gobiernos se han dedicado fundamentalmente al manejo de los instrumentos de contratación para atraer la inversión extranjera. La planeación está dispersa y la Upme realiza una planeación indicativa, sobre el mercado de inversión extranjera. La planeación subsectorial está ausente y se diseña sobre la base de las restricciones que el gobierno señala a Ecopetrol y el DNP se ocupa de los ingresos y de su incidencia macroeconómica.

En seguida, examinaremos la entidad encargada de administrar el petróleo de la nación.

Empresa Colombiana de Petróleos

La vida de Ecopetrol se debate entre la aplicación de planes coyunturales y las redefiniciones de su objetivo.

En cuarenta años de existencia, Ecopetrol ha tenido ocho planes inconclusos, carentes de continuidad entre sí e incluso, contradictorios. La discontinuidad de los planes indica un manejo coyunturalista del recurso, es decir, que se traza según intereses y presiones del momento.

A partir del Plan de Desarrollo Año 2000, producido en 1987, Ecopetrol entra en un proceso de búsqueda de su propio destino y de cumplimiento de su responsabilidad ante la nación, en torno al manejo de los hidrocarburos nacionales.

El presidente de Ecopetrol en el año 1991, Andrés Restrepo Londoño, concibió la empresa como una entidad creada para administrar el recurso petrolero nacional en nombre del Estado y para satisfacer en forma eficiente la demanda de hidrocarburos y de sus derivados. Los presupuestos analíticos de su administración eran los siguientes: Ecopetrol tiene un acervo tecnológico propio, pero es fundamentalmente un proyecto social y económico en marcha, que debería generar el máximo beneficio al país; la empresa debe reflexionar con cabeza fría en torno a la declinación de algunos campos de producción, a la rigidez de la estructura laboral, que dificultaba la incorporación y la permanencia de personal joven de alta calificación, y las reversiones pendientes; la inserción de Ecopetrol en el siglo veintiuno depende de su capacidad para aplicar los postulados de competitividad, apertura y participación; como empresa, tiene la obligación de ser competitiva; la función administrativa del recurso petrolero de la nación exige establecer y controlar objetivos, políticas y estrategias de manejo, pero no necesariamente, la ejecución directa de todas las actividades que se requieren para implica el cumplimiento de su misión; es el gobierno nacional, a través de sus organizaciones, y no Ecopetrol, el que decide cómo usar los recursos financieros generados por la empresa estatal. Y concluye: “Entre más podamos entregarle, ¡mejor!” [Restrepo 1991].

El discurso de Restrepo contenía una extraña declaración de sumisión exigida, al referirse al destino de los fondos de la empresa, y una propuesta inicial de adecuar su estructura, para que se convirtiera en un ente competitivo.

En el mismo acto, el presidente de la República, César Gaviria, respondió a los críticos de la política petrolera, en tono descalificador:

Pocos debates sobre las políticas públicas tienen una naturaleza más estratégica y más vital, que la discusión sobre la política petrolera. Pero también, no existe tema donde más fácilmente estallen los apasionamientos, las ideas preconcebidas, las visiones ideologizadas, incluso las concepciones anacrónicas y superadas por la historia [...] El dramático cambio de los últimos quince años en el panorama petrolero colombiano no es el resultado del azar [...] Nuestra verdadera riqueza es haber tomado las decisiones correctas y haber tenido la voluntad política para mantenerlas [Gaviria 1991].

Además, respaldó y asumió la reforma petrolera de 1974 y continuó descalificando a los críticos:

Dentro de las decisiones que incidieron en la transformación del sector de los hidrocarburos, hay que resaltar la política de la Administración López. El presidente López, con esa visión que tantas veces le ha permitido anticiparse al futuro, adoptó las medidas necesarias para que mediante la reglamentación del Contrato de Asociación y con el establecimiento de niveles remunerativos de precios a la producción nacional de crudo, se hiciera atractiva la inversión extranjera en el sector petrolero colombiano [...] Quienes argumentan que es regresivo y que es injusto este sistema y desean que todos los colombianos asumamos el costo y el riesgo de la exploración por la vía de la nacionalización de toda la actividad petrolera, lo que realmente nos están diciendo es que dejemos de hacer escuelas, que dejemos de hacer centros de salud y hospitales [...] para dedicar esos recursos a una labor que con una alta probabilidad puede dejarnos mucho más que un hueco vacío e improductivo. Y lo que es peor aún, nos piden que gastemos cientos de millones de dólares en esa actividad, cuando hay alguien que posiblemente sabe hacerlo mejor y que además está dispuesto a arriesgar su propio capital en el empeño [...]. Cuando aquí aún existen sectores que todavía creen que la política a seguir en materia petrolera debería ser la de estatizar y nacionalizar, en el resto del mundo todos los países [...] vienen de regreso, después de haber sufrido catastróficas experiencias con políticas de esa naturaleza [Gaviria 1991].

El presidente de la República establece las restricciones a la discusión sobre los temas petroleros y define que el destino de los ingresos es hacer parte de los gastos del gobierno. El debate petrolero queda signado por restricciones temáticas que lo limitan, por críticas descalificadoras, con las que se rehuyen algunos argumentos; porque se hablará de ‘posibilidades’, mas no de realidades. A estas condiciones se suman las verdaderas contradicciones, lo que ha impedido tener un ‘ágora’, para desarrollar la discusión.

El hallazgo del nuevo campo de Arauca fue un argumento suficiente para considerar que con la estructura administrativa de Ecopetrol era imposible asumir las responsabilidades de las nuevas tareas. Se reacomoda entonces su organización interna, a las necesidades de la meta macroeconómica.

Esos argumentos se repetirán ante los hallazgos de Cusiana. En septiembre de 1993, el presidente de Ecopetrol, Juan María Rendón, habló de la necesidad de “un replanteamiento general de Ecopetrol, que debe llevarse a cabo en el corto y mediano plazo, lo cual permitirá anticiparse a los cambios planteados y prepararse para el manejo de los efectos del proyecto (Cusiana), dentro de un ambiente de apertura” [Rendón 1993]. Y agregó que para desarrollar el proyecto, “se espera una alta participación del sector privado. Este aporte se logrará mediante la utilización de esquemas de financiación como el *leasing* y BOTM [...]”.

Ecopetrol funciona según el albur de los nuevos descubrimientos y sobre esa base se reestructura. Ha perdido importancia la administración del recurso. A través de un solo yacimiento se mira toda la historia y la perspectiva petrolera.

Con la definición de la política de liberalización de la economía y los pedidos de estándares de eficacia, eficiencia y competitividad, Ecopetrol comienza a elaborar cada año los planes de ajuste dinámico, PAD, que al transformar su objetivo, su misión y sus estrategias, se convirtieron en recomendaciones al Ministerio de Minas y Energía.

Los PAD no han logrado estabilizar su objetivo, su misión y su estrategia. Hasta 1998 habían sufrido cuatro modificaciones. La primera habla de que la maduración de la inversión petrolera se da en el largo plazo, le reconoce el carácter social a Ecopetrol e introduce la transferencia de corto plazo, es decir, la disponibilidad de los recursos financieros para el gasto del gobierno. A su vez, incluye la privatización como un método para lograr la fortaleza del Estado y del sector privado [Ecopetrol 1990, 2 y 7].

El criterio de privatización introduce un agudo debate sobre su alcance y sobre las relaciones laborales: la contratación de labores no esenciales, sin aplicación de las normas convencionales, se considera “en general [...] beneficiosa para el país y no significa la privatización de la empresa”, de modo que se utiliza este concepto para la cesión o contratación de las actividades industriales del petróleo: exploración, producción refinación, transporte y distribución. El criterio incluye igualmente las actividades petroquímicas, que este gobierno decidió dejar en manos de los particulares, y la contratación de obras y servicios que se requieran, para llevar a cabo las operaciones [Merlano 1989, 101-108]. Esta política segrega las actividades y el patrón con beneficios diferenciales según el contrato laboral establece un criterio de privatización de las actividades propias de la industria que se realizan con fuerza de trabajo y no por la venta de activos.

El siguiente PAD, el de 1991, incorpora en la misión de Ecopetrol “generar el máximo beneficio económico y social al país [Ecopetrol 1991, 15]”. Además, la labor administrativa debe reajustarse, de modo que pueda adquirirse competitividad empresarial. La empresa ya no tiene entre sus objetivos el de administrar un recurso de la nación y queda encerrada en la racionalidad económica de producir ganancias para su dueño.

Con el PAD de 1994 (versión para la discusión) [Ecopetrol 1994c, 113-114], Ecopetrol se divide en dos grandes actividades analíticas, para su reorganización: una productora de petróleo, el *upstream*, y otra transformadora, el *downstream*. El *upstream* se orienta a la búsqueda de hidrocarburos, en forma directa o en forma de asociación. El *downstream* y el transporte solo

podrán realizarse promoviendo la participación privada para nuevos desarrollos, según las restricciones de la meta macroeconómica.

El PAD de 1994 desarrolla una particular manera de concebir el significado de la participación social de Ecopetrol:

La empresa, comprometida con el gobierno en una gestión empresarial eficiente y competitiva con el sector privado, debería solo cumplir la misma actividad social que la empresa privada ejerce con las comunidades, en términos de buena vecindad y aporte voluntario a su desarrollo [...] [Ecopetrol 1994e, 131-137].

Lo social se entiende como una externalidad de la razón económica, sin que importe en esta interpretación el significado de la propiedad de la nación sobre un recurso natural.

Finalmente, en el PAD 1996-2000, Ecopetrol vuelve a transformarse. Ahora debe

Ser una empresa estatal líder y competitiva actuando éticamente y con responsabilidad social en la exploración, extracción, transformación, transporte y comercialización de los recursos hidrocarburíferos a su disposición, con el fin de maximizar en forma sostenible su rentabilidad y el flujo financiero transferible al Estado [Booz 1995a, 1-5].

En la nueva versión del PAD, Ecopetrol no administra un recurso de la nación. Ahora, se ocupará únicamente de lo que sea 'puesto a su disposición'. La empresa regresa al escenario de 1959, cuando solo comprendía los territorios de la Concesión De Mares, zonas aledañas a ella y las concesiones que obtuviera. Con ese nuevo escenario, solamente tendrá posibilidades de actuar en la industria si se le asignan los recursos y pierde la posibilidad de administrar todo el petróleo existente en el territorio nacional. Ecopetrol desanda el camino recorrido y su experiencia se pone en entredicho. Según su presidente, la empresa se ha convertido en el competidor más grande del gasto social, muy incómodo para las cuentas nacionales, por lo que es necesario considerar la posibilidad de que Ecopetrol no invierta [Rendón 1995, 19-22].

La discusión interna de Ecopetrol terminó con la definición de su reestructuración. El objeto de la empresa es administrar con criterio competitivo los hidrocarburos y satisfacer en forma eficiente su demanda y la de sus derivados [Ecopetrol 1994d]. Para poner este objeto en funcionamiento, la Junta Directiva aprueba la adecuación de la empresa estatal [Ecopetrol 1995a y Booz 1995a, 1-5].

Después de todas las transformaciones, la formulación del *objeto* y de la *misión* de la empresa deja unidas la función de Estado, como dueño del recurso y regulador general de la actividad, y la función empresarial. Esa doble característica define también que en su actividad administrativa, Ecopetrol debe promover obras sociales y asumir subsidios sobre servicios públicos. La administración del recurso petrolero de la nación le implica una dualidad: regula y subsidia. Como empresa del Estado, continúa operando, debe ser rentable y eficiente, en un ambiente desregulado. En tal caso, no será el único operador petrolero y competirá por los recursos a su disposición. En ocasiones, según los intereses de los inversionistas, Ecopetrol deberá asumir obligaciones que equilibren el abastecimiento del mercado, como importaciones de productos, abastos, refinación o definición del precio de los combustibles, para cumplir su función de abastecedor de hidrocarburos.

La actividad de la empresa es contradictoria, con respecto a su propósito nacional. Según la formulación de su nueva misión, Ecopetrol debe competir y no es el administrador del recurso. Por tanto, no debe asumir responsabilidades que corresponden al Estado. El Estado es su ‘accionista’ y el gobierno, su ‘dueño’, lo que significa que puede disponer de los recursos generados por la empresa. El nuevo propósito de Ecopetrol es “maximizar en *forma sostenible* el flujo de recursos financieros transferible al Estado” (cursiva del autor) [Ecopetrol 1995a y Booz 1995a, 1-5]. Esta es una forma muy particular de concebir la sostenibilidad del desarrollo, como la consecución de los dineros de una renta.

En negociaciones entre el sindicato de Ecopetrol, la USO, y la administración de la empresa, en 1996, vuelve a cambiar la misión de Ecopetrol, como resultado de las conversaciones sobre la reestructuración. La misión establecida elimina la palabra *competitividad*⁴.

La nueva política de contratación

Crecen cada vez más en el país las expectativas de una insuficiencia de reservas de petróleo, pues estas sólo generarán un excedente exportable, hasta el año 2004. A su vez, las reservas de gas, solo lo generarán, hasta el 2007.

4 “La Empresa Colombiana de Petróleos es una empresa industrial y comercial del Estado, encargada de explorar, extraer, transformar y comercializar los recursos hidrocarbúricos puestos a su disposición, así como de realizar la investigación científica y tecnológica necesaria para sus fines. Para lograr lo anterior, adelantará sus actividades en condiciones de eficiencia y responsabilidad social, con el fin de garantizar en forma equilibrada tanto su propio desarrollo, como los recursos que requiera el Estado.” [Ecopetrol, USO 1996]