

Lo que se requiere invertir en exploración en los siguientes cinco años es una cifra superior a los 4.000 millones de dólares, dinero del que carece Ecopetrol, pues la empresa está supeditada, para invertir, a las asignaciones presupuestales del gobierno⁵.

Ahora bien, el capital privado, nacional y extranjero, ha invertido, pero de manera insuficiente para obtener un nivel de reservas descubiertas acorde con una política exportadora de petróleo. La exploración es limitada y se concentra en cuatro cuencas sedimentarias. No hay estímulos para buscar gas, elemento cada vez más esencial, ni para explotar los campos más pequeños. En estas condiciones, las perspectivas de producción de petróleo en el futuro no garantizan la estabilidad financiera de Ecopetrol.

Ante esa situación, la Junta Directiva de Ecopetrol introdujo a partir de 1997 cambios importantes en la política de contratación petrolera, con la modificación de los elementos que determinan la rentabilidad de los contratos. Su propósito ha sido desde entonces atraer la inversión extranjera. Al llegar nuevas inversiones, se puede incrementar el inventario y evitar el decrecimiento exportable.

La nueva política adoptada para la contratación se basa en lo siguiente:

1. Ecopetrol sigue participando con un 50% de la producción, en aquellas cuencas activas, en las que hoy existe una exploración sistemática.

2. Se dan plazos y condiciones más generosas a los descubrimientos de gas, que a los de petróleo, para fomentar su producción.

3. Se crea la posibilidad de ofrecer en subasta las áreas inactivas, en las que hoy no muestra interés alguno el capital privado. En ellas, la participación de Ecopetrol en la producción es mínima: 25%.

4. Se mantiene el factor R como elemento para captar excesos de utilidades de los socios extranjeros, pero se diferencia su uso entre petróleo y gas, y entre áreas activas e inactivas. A la vez, el concepto comienza a aplicarse en los campos, aunque no en todo el contrato, por la manifiesta inconveniencia de esto último sobre la actividad exploratoria.

La Junta Directiva considera que así cumple con su deber de promover el desarrollo petrolero del país.

INVERSIONISTAS

Mediante Contrato de Asociación, el capital transnacional, multinacionales del petróleo y compañías asociadas, tienen una política clara de

5 Esta supeditación implica que al aumentar los gastos de inversión en Ecopetrol, se aumentan de los gastos gubernamentales.

CUADRO 2

PLANES DE ECOPETROL 1965 - 2000

Plan Quinquenal 1965-1969

Al comparar el alto riesgo de la inversión en exploración, con el valor del petróleo en el mercado internacional, se desestimó la importancia de la actividad exploratoria Ecopetrol 1966, 47-55]. La prioridad consistió en crear una infraestructura exportadora y en desarrollar la refinación y la petroquímica. A estas actividades se destinó el 64% de los recursos, mientras que a la búsqueda de hidrocarburos se destinó el 19% de los mismos [Ecopetrol 1966, 27-32].

Plan Decenal 1970-1979

El objetivo fundamental del Plan fue atender las necesidades del país, en materia de hidrocarburos y derivados. Proyectó destinar el 49,5% de los recursos a las áreas de refinación y petroquímica. Se planeó que la exploración se desarrollara fundamentalmente a través de contratos, que aportarían el 75% de las inversiones necesarias, mientras se calculaba que los costos de producción subirían de 0,25 centavos de dólar, a 0,30. Sin embargo, se previó un déficit de petróleo crudo de 250 millones de barriles [Ecopetrol 1973a, 47-61]. En 1974, Colombia compraba crudo nacional a 1,60 dólares, mientras que el precio en el mercado internacional era de 10 dólares [Ecopetrol 1974, 19].

Plan Decenal Exploratorio 1976-1986

Sobre la base de una nueva legislación, se estimula la política de asociación, con el objeto de realizar 800 pozos exploratorios por año. El estímulo fundamental fue la modificación del precio del crudo de los nuevos hallazgos, que se colocó al nivel del precio internacional CIF - Cartagena, con la esperanza disminuir la dependencia de la importación, con nuevos descubrimientos. Las áreas consideradas más promisorias fueron las bajamente exploradas: Atrato, Arauca, Llanos Orientales, Putumayo y las áreas marinas [García Parra 1976].

Plan Ecopetrol '35 Años'. 1984 - 1988

Después de perforar 247 pozos exploratorios en el Plan Decenal, 205 de ellos a través de contratos de asociación, se hallaron los campos de Casanare (60 millones de barriles), de Caño - Limón, en Arauca (40 millones de barriles); de Cubarral (90 millones de barriles), de Huila (18 millones de barriles) y tres campos gasíferos. Entonces el país respiró más tranquilo. Ecopetrol propuso el Plan 35 años, sobre la base de la capacidad técnica y financiera, con el objeto de dar suministro oportuno y económico de la energía derivada del petróleo. Propone la concentración de la exploración en los Llanos Orientales y en los sitios cercanos a su infraestructura; reservaría un área para su inversión en exploración y mantendría los contratos de asociación como instrumento de búsqueda, hasta lograr la autosuficiencia [Ecopetrol 1986].

Plan Ecopetrol Año 2000. 1987

El descenso de los precios internacionales del petróleo produce una disminución en los recursos de liquidez de las compañías privadas extranjeras para explorar en todo el mundo. El fenómeno también afecta a Colombia. El Plan Ecopetrol Año 2000, regresa al esquema de Plan Decenal de 1977. La Empresa concentra su inversión exploratoria en elevar la prospectividad de las cuencas potencialmente petrolíferas (lo que se conoce como 'calentar'). Se introducen modificaciones contractuales, al establecer la modalidad de Contrato de Participación con Riesgo (CPR), para estimular el Contrato de Asociación en las cuencas inactivas [Perry 1987, 82].

Planes anuales, a partir de 1990. Planes de Ajuste Dinámico, PAD.

PAD 1990

Ecopetrol cambia nuevamente el rumbo de la actividad exploratoria. La empresa deberá concentrarse en la búsqueda de crudos pesados y en el desarrollo de la tecnología de orimulsión. El Contrato de Asociación entra en estudio para su ajuste [Ecopetrol 1990].

PAD 1992-1996

En 1991, se redefine el rumbo de la exploración. Ecopetrol deberá concentrar su actividad en las cuencas inactivas y centrar su labor exploratoria en "madurar el conocimiento geológico". Las áreas reservadas por Ecopetrol se abren a los Contratos de Asociación y a la modalidad de CPR [Ecopetrol 1991].

PAD 1994

Este tercer PAD contempla las recomendaciones de la Unidad de Planeación Minero Energética, Upme, sobre la forma como Ecopetrol podrá desarrollar la gestión del Plan Energético Nacional [Ecopetrol 1994e]. PAD 1996-2000 En 1995, con el hallazgo del campo de Cusiana, surge el problema del manejo de los ingresos de la 'bonanza' y cambian las expectativas. Entre tanto, Ecopetrol ya carece de la facultad de trazar los planes de la industria del petróleo, que ahora la tiene el Ministerio de Minas y Energía. En este nuevo plan, Ecopetrol se preocupará por transformar la Empresa, por atraer el capital privado y por aprovechar las reservas, antes de que pierda importancia el petróleo. Ecopetrol deberá reestructurarse, con la perspectiva de proyectar su presencia en el mercado internacional. A su vez, para corregir las restricciones presupuestales, su Junta Directiva hace reformas al Contrato de Asociación, de manera que lo hace más flexible; traza estrategias para otorgar una mayor participación a los agentes privados en las diferentes actividades. Su preocupación consiste en que "pudiéramos estar sobre una considerable reserva, que se puede quedar enterrada por siempre, si no nos proponemos disponer los recursos para buscarla y explotarla antes de su eventual obsolescencia" [Ecopetrol 1995d].

maximización de utilidades y disminución del riesgo⁶. Por su parte, el capital privado colombiano que se dedica al negocio petrolero se ha limitado a solicitar que se establezcan medidas regulatorias coherentes y estables.

En la discusión acerca de lo que debe significar la inversión en hidrocarburos en el país, están ajenos los demás inversionistas colombianos. Sus intereses se centran en el tema de los usos posibles que se deben dar a los dineros obtenidos por los ingresos petroleros, en la forma de aplicación financiera de la renta petrolera. A su alrededor, se ha generado un importante debate público, entre los industriales y los exportadores.

La participación de los industriales nacionales es notoria en torno al manejo de los recursos financieros que ingresan al país, por la exportación del petróleo de Cusiana. Ellos esperan que esos ingresos se destinen a la inversión en infraestructura para la exportación y para la internacionalización de la economía. Por su parte, los exportadores consideran que Colombia no tiene

6 Las compañías petroleras extranjeras que operan en Colombia se expresan como gremio a través de la Asociación Colombiana del Petróleo, ACP.

vocación petrolera y que además los ingresos petroleros, que significan tan solo el 10% de PIB, son aleatorios e inestables; por tanto, creen que lo mejor es utilizarlos como ingresos fiscales, para aliviar la carga tributaria [véanse Bakalars 1993 y Londoño 1993]⁷.

Los exportadores también consideran que puesto que el destino de las regalías petroleras es obtener un beneficio social de la renta petrolera, no se debe dar un recurso adicional específico a este aspecto. Según ellos, los recursos de las regalías deben destinarse a los planes de los diversos estamentos del Estado, a regiones y a municipios productores, para que su efecto sea dinamizar la industria nacional [Londoño 1993].

Durante el gobierno Samper, se logra un consenso entre industriales y exportadores y comienza su aplicación. Para cerrar su discusión, el gobierno Samper propuso un manejo combinado de la 'bonanza', como lo señaló desde la campaña electoral [Perry 1993]. El Estado destinaría prioritariamente los recursos a un plan vial y elaboraría un plan decenal de inversiones, que cubriera lo nacional, lo regional y lo municipal. También fortalecería con ellos el aspecto institucional de los departamentos, en especial las áreas del Piedemonte Llanero, dotándolos de una amplia autonomía regional.

El gobierno Samper propuso que la bonanza de Cusiana se *sembrara*, para continuar, luego de que ella pasara, como si no hubiera sido una bonanza. La mejor forma de hacerlo consistía en invertir en ventajas comparativas, como recursos naturales, tecnología, calidad de la mano de obra e infraestructura. Pero nunca se planeó en qué sector económico se calificaría al capital humano, es decir, *la siembra* no se tradujo en una política educativa. Las discusiones nacionales parecen haberse quedado en una ilusión.

Según las compañías petroleras asociadas, Colombia no es un país competitivo a nivel internacional para atraer inversiones y por eso, las compañías privadas han disminuido sus inversiones de riesgo, que llegaron a niveles críticos en 1993. De allí que se requieran cambios de mayor envergadura, para reactivar las labores [ACP 1994, 3].

Según el analista internacional Christopher Moyes [1994, 8-12], Colombia caminó en sentido contrario e hizo menos rentable la actividad, a través de nuevos impuestos y gravámenes contractuales. Solo dos países en el mun-

7 "El gobierno central dispondrá de 7.076 millones de dólares, lo que quiere decir que no se necesita de una nueva reforma tributaria en 1997; existirá un mayor ingreso a las regiones por la destinación según la Ley de Transferencias y Recursos. Podrá disponer de 590 millones de dólares anuales, durante los próximos 12 años, y del 75% de las utilidades de Ecopetrol, que ascienden para el período a 2.730 millones de dólares, que puede emplear en crear un Fondo de Estabilización Petrolera, o si prefiere, en cancelar la deuda externa" [Londoño 1993].

do, dice Moyes, han aplicado impuestos regresivos al sector petrolero: el Reino Unido, que eliminó la deducción contra el impuesto de renta petrolera, y Colombia, que estableció el Impuesto de Guerra.

Las empresas petroleras inversionistas pueden considerar positivas las modificaciones que introdujo al Contrato de Asociación el gobierno del presidente César Gaviria, consistentes en variar la participación del Estado, de acuerdo con la rentabilidad de los campos petroleros (Factor R), en rembolsar la mitad de los costos de los pozos que resulten secos y en reducir las tarifas del transporte que se realice a través de los oleoductos de Ecopetrol⁸. Pero esas medidas presentan inconvenientes.

1. El Factor R solo se puede aplicar en campos grandes. Además, disminuye significativamente la tasa de retorno y la rentabilidad de los campos pequeños, que son el 93% de los campos descubiertos.

2. El reembolso de la mitad de los costos de los pozos que resulten secos no mejora significativamente la rentabilidad, porque no se tuvo en cuenta al formular la medida la devaluación/inflación y se colocó un tope máximo de 5% de la producción anual y 22 millones de dólares [ACP 1994, 10-15].

TRABAJADORES

Los trabajadores están comprometidos con la paz, por su misión histórica y por su condición de víctimas de la guerra que vive el país. Más de cien trabajadores de la industria petrolera son víctimas fatales del conflicto armado y muchos más están heridos, secuestrados o retenidos. En la Asamblea por la Paz, realizada de agosto de 1997, se concibió un acuerdo entre la Unión Sindical Obrera, USO, el gobierno y la guerrilla, que estableció la intencionalidad y la posibilidad de iniciar un proceso de discusión para ‘sacar’ de la guerra a la industria petrolera⁹.

La legitimidad del sindicato como interlocutor en la solución del problema petrolero se fundamenta en su condición de actor histórico creador y constructor de Ecopetrol. La USO, más que una personería jurídica, es un símbolo con raigambre en la sociedad y en el mundo del petróleo. Las ocasiones en que el Estado ha intentado destruirlo, lo ha hecho sobre su forma orgánica: ha puesto en la cárcel a sus dirigentes y ha despedido trabajadores en gran cantidad. Dos ejemplos: cuando se creó Ecopetrol, despidió 500 y

8 Estas modificaciones son resultado del estudio ONU – Transborder [1993a y b], contrastado por la ACP, según el análisis elaborado por Aberdeen University Petroleum & Economic Consultants [1993].

9 Los trabajadores petroleros están representados sindicalmente por diversas organizaciones agrupadas en Fedepetrol. La USO, sindicato de Ecopetrol, es una de ellas.

en la huelga de 1977, despidió 276. Pero el símbolo permanece y se reconstruye, gracias a los trabajadores mismos y a la ciudadanía de las regiones petroleras.

En las regiones petroleras, la USO cuenta con una alta credibilidad, pues la sociedad se considera parte de ella y porque es para ella un interlocutor que representa a los pobladores ante el Estado, en debates sobre los recursos naturales y sobre los problemas de su región. Las regiones petroleras y los trabajadores del petróleo se ven reflejados en la USO, que les representa, en la que confían y a la que responden cuando les hace llamados.

Los trabajadores del petróleo siguen participando en los procesos de acercamiento y en las conversaciones de los actores de la guerra. Son actores en los esfuerzos de paz de la sociedad (véase cuadro 3). Han participado con una posición independiente y autónoma que expresa un interés particular y una propuesta global del manejo del petróleo. El elemento básico de su propuesta era el impulso a un proceso de nacionalización de los recursos, en el que han tenido éxitos parciales, en las coyunturas en las que han intervenido, como la reversión de concesiones que originaron Ecopetrol.

Recientemente, muestran confusión e indecisión ante medidas como la enajenación de activos de Ecopetrol, las reformas al Contrato de Asociación, la desregulación y la liberalización de los precios de los combustibles y tienen diferentes respuestas a la flexibilización laboral. En el primer semestre de 1999, en un debate ante el Congreso de la República, la USO modificó su estrategia y manifestó que ya no se basa en la 'lucha por la nacionalización'. La organización sindical defiende su derecho a reinterpretar la situación colombiana.

Aquí también se da un debate interno en torno al rumbo de una estrategia determinada. La actitud frente a lo que debe hacerse no se puede interpretar como una posición definitiva del actor, pues corresponde a respuestas coyunturales de su Junta Directiva. Tampoco puede concluirse que el debate frente a la nacionalización en el seno de todos los trabajadores petroleros ya concluyó, al abandonarse la estrategia anterior. Examinaremos su proceso, de modo que se entienda que al final hay un nuevo y reciente debate.

Para tener una mejor comprensión del problema, es indispensable revisar algunos antecedentes que definen al actor sindical y explican el proceso de conformación de su propuesta política. Para hacerlo, es necesario mostrar cómo se creó Ecopetrol y los acuerdos que se fraguaron en la construcción de la empresa nacional.

Acercamiento a su historia

El proceso de conformación de las organizaciones de los trabajadores se explica mejor a partir de su estado actual de desarrollo, pues eso permite ver

CUADRO 3

POSICIONES DE LOS SINDICATOS

Nacionalización sin indemnización

Es una línea de estrategia política: “una tarea de los obreros de vanguardia, levantada como objetivo que guía el paso de los medios de producción, a manos de los trabajadores”, Su realización supone un gobierno democrático e independiente. Por el carácter estratégico de la nacionalización, es necesario desarrollar una propuesta táctica, que consiste en proponer una nueva forma de contratación para los petróleos descubiertos hasta ahora y sometidos a contratos de asociación [Fedepetrol 1987].

Ecopetrol: motor de desarrollo

El plan surge como respuesta a la apertura económica y a las medidas de liberalización de la economía. Propone el mantenimiento de sectores estratégicos, representados en empresas estatales y que deben ser impulsores de la economía nacional. Ecopetrol en particular tiene el objetivo específico de impulsar el desarrollo del país y privilegiar la industrialización, por lo que solo debe exportar excedentes. Para ello, es necesario: 1) Reinvertir las utilidades en la empresa. 2) Explorar en las áreas más estudiadas. 3) Negar prórrogas y revisar los precios, en los contratos de asociación. 4) Nacionalizar la comercialización de crudos y derivados. 5) Invertir en el desarrollo de refinación y petroquímica [USO 1991, 7].

Reestructuración de Ecopetrol. La apertura económica y la privatización de la empresa

La reestructuración de Ecopetrol es el camino para privatizar la empresa, en un proceso lento pero certero, de progresivo debilitamiento de su actividad industrial, frente a las multinacionales del petróleo. Las medidas de reforma a los contratos de asociación, la apertura de las explotaciones exclusivas de la Empresa al capital privado, la liberación de las cuencas sedimentarias, la libre importación de combustibles, la enajenación de acciones de Ecopetrol en otras empresas de la industria, el endeudamiento bajo las alternativas de bonos, BOMT, leasing; la prórroga del Contrato de Asociación de la Guajira (gas) son la expresión de ese debilitamiento y la vía para reducir al mínimo a Ecopetrol [USO 1995a].

Protesta nacional por la defensa de Ecopetrol

Es necesario crear un gran frente nacional por el manejo soberano del petróleo y por una Empresa que sea motor del desarrollo nacional. Mediante un proyecto de ley, se reclama la adopción de medidas que hagan de Ecopetrol una poderosa empresa, que pueda competir. Las medidas básicas deben consistir en: 1) La limitación de la rentabilidad de los contratos, de modo que ella sea razonable. 2) Una agresiva política de exploración directa de Ecopetrol, financiada con el 10% de las exportaciones petroleras. 3) Reinversión de las utilidades y los recursos del Fondo de Estabilización Petrolera (FEP). 4) Explotación y distribución directa del gas, a cargo de Ecopetrol. 5) Empezar proyectos de autoabastecimiento de combustibles. 6) Recobrar la participación accionaria de Ecopetrol, en los Terpeles. 7) Dotar a la empresa de los recursos humanos y tecnológicos necesarios [USO 1995b].

Ecopetrol, siglo XXI

Documento base de discusión en las conversaciones con Ecopetrol, iniciadas el 10 de enero de 1996. Ecopetrol es una empresa industrial y comercial del Estado colombiano, cuya función es la búsqueda, manejo y aprovechamiento del recurso hidrocarbúfero del país, cuyo objetivo es satisfacer la demanda energética nacional, a precios que consulten la realidad económica y el ingreso de los colombianos. Ecopetrol tiene a su cargo realizar la exploración, explotación, refinación y petroquímica, transporte, distribución y

comercialización de hidrocarburos y derivados, por lo cual está facultada para celebrar los contratos y realizar las operaciones industriales y comerciales necesarias.

El plan propone como objetivos generales: 1) ampliar la actividad exploratoria directa de Ecopetrol y celebrar contratos en los que se estipule una utilidad razonable. 2) Aprovechar las reservas gasíferas. 3) Autoabastecer los combustibles, mejorar la infraestructura de transportes y ampliar la comercialización. 4) Fomentar la participación de la Empresa, en los programas de desarrollo social, en las zonas de influencia petrolera. 5) Mejorar el ambiente de trabajo. 6) Continuar el programa de sustitución y ahorro de energía. 7) Impulsar la investigación. 8) Estimular el desarrollo de la industria y de la ingeniería nacional. 9) Definir áreas de actividad económica, para realizar inversiones externas, nacionales e internacionales [USO 1996a].

Proyecto de Ley del Petróleo, de iniciativa popular

Los elementos centrales del proyecto son los siguientes:

1. Todos los recursos del subsuelo pertenecen a la nación
2. El producto de los recursos se destinará a obras de rentabilidad social y económica.
3. La explotación contractual del petróleo será excepcional y se hará por contratos administrativos y con la perspectiva de una ganancia razonable.
4. Ecopetrol será un ente estatal, dirigido a la búsqueda y el beneficio de los hidrocarburos.
5. Cuatro entes serán los responsables del manejo petrolero:
 - La Junta Directiva de Ecopetrol, constituida por representantes del Estado, de los sindicatos y de las regiones.
 - El Fondo Nacional de Compensación Petrolera, compuesto por los mismos estamentos de la Junta anterior y cuya función es la regulación de los precios.
 - Una Junta Corporativa de Veeduría Ciudadana para el Medio Ambiente, dirigida por los mismos estamentos.
 - Un Consejo Nacional de Política de Hidrocarburos, integrado por los mismos estamentos, la academia y los gremios [Proyecto de Ley 1995].

el actor a través la problemática que está resolviendo hoy y permite también interpretar los elementos constitutivos de su respuesta y la necesidad que se plantea solucionar.

La interpretación de los trabajadores sobre la política petrolera del Estado y sobre las multinacionales influye en su estructura sindical y en sus relaciones con el gobierno o con los inversionistas. La estructura empresarial, entendida como la forma en que se organiza el trabajo en una unidad productiva, determina la forma orgánica sindical, en la definición y desarrollo de su estrategia, y determina las relaciones laborales, que también influyen en esa estrategia. Actualmente, los trabajadores del petróleo están construyendo un sindicato de industria, que deberá transformar toda la estructura de relaciones laborales y responder a su particular visión de organización del sector energético, en el subsector de los hidrocarburos.

El sindicato de industria en Colombia es una idea antigua. Se planteó en los años veinte y treinta del siglo veinte, épocas en las que los sindicatos funcionaban como organizaciones de la sociedad, con entera libertad para constituirse y

para hacer demandas. Estas formas de organización se limitaron cuando el presidente Alfonso López Pumarejo introdujo los sindicatos de base, en un esquema bilateral de relación patrono-trabajador, en la que el Estado se sustrae de la responsabilidad ante el trabajo: cada patrón se entiende con 'sus' trabajadores y la negociación se hace sobre la base de relaciones de 'lealtad', o en términos de que se es una 'familia empresarial'. Ante situaciones de desacuerdo y según la importancia del sector económico o industrial, el Estado interviene en la resolución del problema, a través de tribunales de arbitramento, cuyo resultado se sometía a la aceptación de las partes. Después del 9 de abril de 1948, el Estado decretó que la decisión adoptada por esos tribunales era de obligatoria imposición y que la decisión se tomaba por votación mayoritaria, es decir, cuando por lo menos dos de los tres árbitros que conformaban el tribunal estaban de acuerdo.

El movimiento sindical se fragmentó, a raíz de la normatividad estatal y por la forma empresarial que adoptó la industria petrolera, que ahora era de inversionistas concesionarios. Los trabajadores adoptaron entonces una forma gremial federativa, que se llamó Fedepetrol y que agrupó a todos los sindicatos creados en las diversas zonas petroleras, que estuvieran vinculados a un proyecto nacional de trabajadores, o Central Única¹⁰.

Las funciones de cada nivel de organización se distribuyeron así: la Central se ocupaba de los problemas políticos; la Federación de trabajadores centraba su atención en los problemas industriales; los sindicatos de base, por su condición de atender esa relación bilateral entre el patrón y 'sus' trabajadores, se dedicaban a la previsión del trabajo y de las condiciones laborales, a la particularidad de 'su' empresa. En esa forma, se desarrollaron los sindicatos, los niveles de discusión y los eventos en la historia del trabajo en la industria.

Efectos del nacimiento de Ecopetrol

Con la aparición de Ecopetrol, se produce un cambio fundamental en la concepción del sindicalismo, en los trabajadores petroleros, cambio poco estudiado en Colombia. La empresa para la que laboraba el trabajador era ahora una empresa estatal. Se crean nuevas y desconocidas formas de relación, tanto para el trabajador, como para quienes fueren los administradores de esa empresa.

La empresa se crea en la coyuntura del 9 de abril de 1948, por demanda de los trabajadores, ante la terminación de la concesión que tenía la Tropical Oil Company en Barrancabermeja. El gobierno recibe la concesión. La nación es su propietaria y la empresa pertenece al Estado. Pero al mismo tiem-

10 La Federación de Trabajadores Petroleros, Fedepetrol, se constituyó con Personería Jurídica del 10 de mayo de 1945, para agrupar los sindicatos de trabajadores de las empresas petroleras.

po, los trabajadores no son funcionarios, ni empleados públicos. Por ello, el nuevo patrón no se puede definir tan fácilmente. La burocracia se desconcierta ante el desafío de una industria que no conoce.

A la vez, los trabajadores quedan comprometidos ante el Estado, con sus propias demandas y adquieren un compromiso consigo mismos y con su labor. Cambia el patrono, ahora es el Estado, pero lo que él administra es un recurso de la nación.

El sentido de la responsabilidad en el cambio se vio también en Venezuela, a partir de la nacionalización, en la década del setenta. La relación patrono/trabajador en estos casos es diferente a la que se presenta en una industria petrolera de inversión privada, que funciona con una filosofía, unos mecanismos y un propósito de rentabilidad. Los condicionamientos son totalmente diferentes a los que la nueva situación crea al individuo: en el aspecto sindical, el obrero es mucho más autónomo y su obligación social como trabajador la tiene con la nación.

Eso va a transformar fundamentalmente la industria y las relaciones sociales de los entes sindicales. Al momento de la creación de Ecopetrol, el sindicato más grande del sector petrolero era Sintratexas, cuya sede estaba en Puerto Boyacá. Este sindicato feneció como ente jurídico, en la huelga del 1963, cuando algunos de sus dirigentes fueron despedidos y otros, encarcelados. Sinaltratexas llena el vacío sindical que queda, pero su situación organizacional es muy difícil: la afiliación era obligatoria y su soporte era una nueva federación, Fedeproquim¹¹. Las relaciones laborales e interpersonales se tornaron bastantes conflictivas entre las dos líneas de pensamiento sindical que predominaron en Colombia, desde la segunda mitad de los años 60 y hasta la década del 80.

Los trabajadores petroleros quedan escindidos en dos formas organizativas diferentes: los sindicatos de los concesionarios y el sindicato de la empresa estatal. Además, se agrupan en dos federaciones con ideologías y visiones organizativas distintas.

Los trabajadores de la empresa estatal tuvieron diferentes posibilidades y potencialidades en su labor industrial y representaban una propuesta política dinámica, lo que les permitió asumir un liderazgo político, no ideológico, de búsqueda de una línea de conducción del sindicalismo, en el sector petrolero. La USO lidera Fedepetrol y sobrevive a muchas crisis en las relaciones laborales. Se afecta con las crisis del movimiento sindical, pero su capacidad, adquirida en la resolución de las necesidades que le impuso el liderazgo industrial y la fortaleza del sector petrolero estatal, garantiza su permanencia.

¹¹ Fedeproquim, Federación de Trabajadores Petroleros y Químicos.

El ejemplo en la creación de la empresa nacional se extiende. Los trabajadores de las empresas concesionarias tienen un norte, que se convierte en un propósito permanente del accionar sindical. El liderazgo de la nueva potencialidad se extiende industrialmente: en los años 70 y 80, la USO, como organización de trabajadores de Ecopetrol, se convierte en el sindicato más importante y dominante de la industria.

Crece la Unión Sindical Obrera

Al avanzar el proceso de reversiones de los contratos de concesión al Estado, los sindicatos correspondientes a las empresas concesionarias empiezan a fundirse en la USO. Unos se fusionan al darse la reversión y otros, por el proceso de adquisición o reversión anticipada, que se presentó durante los años setenta. Se incorpora una parte de Sinaltratexas y también los trabajadores de la Shell, del oleoducto de Caldas, del oleoducto de Cundinamarca y trabajadores departamentales de Antioquia; además, los trabajadores del Catatumbo mediante la unidad de empresa, ante la compra que hace Ecopetrol de las acciones de la concesión Barco; los trabajadores de Intercol que operaban la refinería de Cartagena y el oleoducto del Pacífico, mediante la compra de la instalación. Son siete sindicatos agrupados en Fedepetrol, que quedan fusionados en una sola organización sindical.

Posteriormente, se produce lo que podríamos denominar una segunda época, en la que se acelera el proceso de reversiones: la década del 80. Entonces se suman a la USO los trabajadores de Antex, de Sabana de Torres y del Huila. Diez sindicatos de Fedepetrol se transformaron por su propia dinámica y la de la industria.

Miradas de la política petrolera

En ese recorrido, es posible y necesario evaluar los resultados de la acción política de los sindicatos y trazar perspectivas ante la política petrolera del Estado, que empieza a cambiar por realidades del contexto internacional de crisis del petróleo en 1974 y por sus efectos en Colombia. Pues bien, lo que se observa es que hay dos tendencias de la política petrolera: una, construir una empresa nacional; la otra, exportar petróleo. En el centro de ellas está la responsabilidad de los trabajadores ante la nación.

Una de las tendencias concibe la política petrolera sobre la base de la reinversión del acumulado que genera Ecopetrol. Es decir, hay una discusión en torno al destino del modelo de acumulación, alrededor de la industria petrolera, en concreto, alrededor de Ecopetrol, en el que la acumulación debe servir para potenciar una industria petrolera nacional. En ese propósito, fue

amplio el acompañamiento de la USO a uno de los planes de la administración de Galán Gómez, de 1965 a 1974.

Posteriormente, hay un rompimiento en la concepción sobre el manejo del acumulado del petróleo, con el gobierno del Alfonso López Michelsen (1974-1978). Hay un cambio de perspectiva, de aquella de largo plazo, de construcción de la industria por la vía de nacionalizar y de consolidar una empresa nacional, a una concepción exportadora, en la que el acumulado se destina a la financiación, para mantener una base de exportación.

El valor creado en la primera etapa comienza a degenerarse. Cambian el modelo de acumulación y la visión política. El sindicato debe responder al tiempo a problemas coyunturales y a la política petrolera. Una pregunta fundamental que debe resolver es si la forma orgánica que tiene el movimiento sindical le sirve para manejar el problema de la construcción de Ecopetrol, como la empresa nacional.

Necesidad de renovar

Los sindicatos ya habían aprendido a moverse en los contratos de concesión y dominaban la mecánica de las negociaciones bilaterales, aunque la USO fuera también un sindicato de una empresa del Estado. Pero el problema consistía en que se mantenía el mismo esquema organizativo de la década del 50, mientras que con el gobierno de López Michelsen había cambiado fundamentalmente el sistema de contratación para la exploración y extracción del petróleo.

Los trabajadores se preguntaban si en el nuevo escenario se produciría realmente el fin de las reversiones, al vencer los términos contractuales; si se otorgarían prórrogas a esos contratos. Igualmente, había que responder la pregunta sobre el futuro y la vigencia de Fedepetrol. Paralelamente, se produce la compra de algunas concesiones, lo que introduce una variante en la política y en el sistema contractual, al comprar, por anticipado, el derecho de la nación. El panorama es contradictorio y la forma organizacional no tiene una estructura adecuada para enfrentar las necesidades de mediano y largo plazo.

Los trabajadores petroleros se enfrentan a un dilema: seguir pensando solo en el petróleo o hacerlo en términos de energía. En la coyuntura de la crisis internacional del hidrocarburo y de la crisis de abastecimiento de energía en Colombia, la discusión se resuelve en términos de la *energía*. Se entiende en cierta forma la problemática que vive hoy la Unión Europea, que ante la crisis del año 1973, resolvió reflexionar en términos energéticos.

Los trabajadores petroleros se unen entonces a las discusiones de otros trabajadores de la energía. Junto a los de la energía eléctrica, critican la construcción de hidroeléctricas que se hacían mediante megaproyectos financia-

dos con deuda externa, que al tiempo que sumirían al país en una crisis económica, no iluminarían al país. A la vez, denunciaron lo lesivo del Contrato de Asociación del Cerrejón, con el que se explotaría carbón, y la depredación de los recursos mineros del país, causada tanto por los contratos de concesión, como por los de asociación.

Era necesario aprehender una nueva forma de organización sindical, para decidir en el terreno político. Inicialmente, la Federación sería el ente que decidiría en torno a las relaciones microeconómicas de oferta y demanda, a las empresas de la industria. Sin embargo, con ello no se resolvían los problemas en términos de producción y consumo, que estaban más de acuerdo con la nueva situación del país. Era necesario pensar en la planeación.

Es una importante ruptura, que implica responder por las formas asociativas que permitirán abordar las perspectivas de la nueva exploración, de la refinación y del transporte. Lo dominante durante toda la discusión fue la idea de que la producción de la materia prima, es decir, la actividad de exploración en el petróleo y en el carbón, era la base fundamental de reproducción de la organización sindical. Así las cosas, el estudio de las perspectivas indica concentrarse en el sur del país y buscar las costas. Para ello, es indispensable cambiar la estructura sindical, de manera que el movimiento se mantenga articulado como actor fundamental de la discusión petrolera y energética.

La estructura organizativa impide interpretar cómo el actor desarrolla su propuesta y cómo se relaciona con la sociedad. Pero, como se dijo anteriormente, la USO es un símbolo social. En Barrancabermeja, por ejemplo, cualquier habitante de la ciudad tiene claro que es o fue un trabajador petrolero. Es una organización de la sociedad en la que el Estado no cree, pero que ha demostrado su pujanza para construir una empresa nacional.

El poder simbólico también es un tema de controversia. Mientras a algunos les asusta ese poder, otros piensan que la dirección hace mal uso de él. Otros más opinan que la dirección dilapida el poder o lo degenera, pero estos son elementos del análisis. A pesar de ello, todo trabajador petrolero quiere encontrarse representado, encontrarse expresado, estar vinculado al país y eso es lo que le brinda su sindicato y con mayor identidad en el caso de que lo represente el símbolo mismo.

Con este acercamiento a su historia podemos abordar con mejor claridad la forma como elaboraron, construyeron y consolidaron sus propuestas.

Propuestas de los trabajadores

En el año de 1979, los sindicatos de trabajadores petroleros adoptaron la *nacionalización del petróleo y de los demás recursos naturales, sin indemnización* como su política para el manejo de los recursos naturales [Fedepetrol 1979].

Bajo esta bandera, Fedepetrol inició en 1987 una campaña de discusión pública del problema petrolero, esfuerzo de los trabajadores por encontrar una salida viable, ante la ofensiva de la guerrilla contra instalaciones petroleras, que amenazaba con colocar a los trabajadores en el fuego cruzado de la guerra.

En mayo de ese año, Fedepetrol realizó un foro en Bogotá. Por primera vez desde la huelga de 1963, se sentaron a discutir conjuntamente trabajadores, gobierno (el ministro de Minas Guillermo Perry Rubio fue el ponente del gobierno), las empresas estatales de la energía, las multinacionales, la academia y representaciones de diversas organizaciones sociales. Esa es su mayor significación, sin demeritar la calidad de las ponencias presentadas, que abarcaron variados temas de la energía.

Fedepetrol mantuvo la regencia de los trabajadores petroleros hasta 1991. A partir de su vigésimo congreso, realizado en 1992, la incapacidad de sus dirigentes para adecuar la estructura sindical a las nuevas condiciones hizo que la federación quedara reducida prácticamente a su Centro de Investigaciones.

Simultáneamente con la campaña de Fedepetrol, en 1987, los sindicatos petroleros iniciaron un proceso de centralización y concentración en un sindicato de industria. En forma progresiva, se han fusionado en él los sindicatos de base los trabajadores de las compañías multinacionales productoras y transportadoras de petróleo. En este momento, la situación se presentaba así: el mayor impacto de las leyes de flexibilización laboral (ley 50 y ley 100) se vivía entre los trabajadores petroleros no estatales¹². El conjunto de obreros quedó dividido en términos prestacionales y luego sufrió un mayor impacto, con el decreto que flexibilizó la contratación (2719 de 1993)¹³, mediante la reducción de la cantidad de labores consideradas esenciales en la industria del petróleo¹⁴.

12 La ley 100 excluyó de la reforma a los educadores, los militares y los trabajadores de Ecopetrol.

13 El decreto 2719 del 31 de diciembre de 1993 reglamenta el decreto extraordinario 284 de 1957, y deroga la resolución 644 de 1959, en desarrollo de una normatividad laboral de la industria del petróleo, en aplicación de la política de Modernización Institucional, Descentralización Administrativa e Internacionalización de la Economía, del gobierno. En cuanto norma de flexibilización laboral para la industria del petróleo, el decreto amplió algunos aspectos de producción a los hidrocarburos y definió políticas laborales de aplicación particular en la privatización de actividades realizadas por Ecopetrol. También tiene el carácter de una política de contratación que construye facilidades de explotación del descubrimiento de Cusiana, en el departamento del Casanare [Asopetrol 1994].

14 El decreto clasifica así a los trabajadores petroleros: directivos con contrato a término indefinido, convencionales con contrato a término indefinido, temporales con contrato a término definido, contratistas de labores propias y esenciales, contratistas de labores no propias y esenciales, veintiocheros y jornaleros [Asopetrol 1994].

La actividad principal al crearse el sindicato de industria fue organizar la reversión de las concesiones El Dificil, Sábana de Torres, Jobo-Tablón y el Huila¹⁵. Una vez revertidos estos campos a la nación, los trabajadores vinculados a esas explotaciones pasaron a formar parte de la USO.

Al tiempo con lo anterior se presentaron las negociaciones laborales de los años 89, 91 y 93, con la empresa estatal, que dieron lugar a importantes discusiones sobre la política petrolera y a los dos foros petroleros realizados en los años 1989 y 1994.

Inicialmente, el debate se centró en los contratos de asociación y en el futuro de Ecopetrol. La empresa corroboró su posición sobre la necesidad de privatizar actividades y continuar con el sistema de contratación existente. El gobierno nacional estuvo ausente [Ecopetrol, USO 1990, 7-8].

Por su parte, la CUT, Fedepetrol y la USO presentaron la propuesta de una 'Política Petrolera Nacionalista', cuyos criterios centrales se expresaron en la declaración final del Foro [Ecopetrol, USO 1990]. Tal declaración concluye la necesidad de dotar al país de una ley de hidrocarburos, revisar los contratos de asociación y en desarrollo de una política nacionalista fortalecer a Ecopetrol y de inmediato nacionalizar sin indemnizar las instalaciones industriales y las reservas petroleras de la zona denominada territorio Vázquez (Guaguaquí-Terán), anular el Contrato de Asociación Cravo Norte (Arauca) y suspender la distribución de combustibles a través de empresas multinacionales.

La empresa no firmó esa declaración.

A partir del año 1990, como respuesta al Plan de Ajuste Dinámico, de Ecopetrol, la USO presentó públicamente el documento titulado *Ecopetrol: motor del desarrollo nacional*, en el que propone una política de ampliación del mercado interno. Luego, presentó nuevas propuestas: en octubre de 1995, en diciembre del mismo año y en enero de 1996, que van de la condena a la reestructuración de Ecopetrol y pasan por la presentación de un proyecto de ley del petróleo, hasta la propuesta de una nueva Ecopetrol para el siglo veintiuno.

Sin embargo, desde el Estado son constantes las intenciones de acabar con la USO e impedir su desarrollo. En el Comando de la Brigada Militar que opera en el Casanare, el ejército tiene la directriz de impedir el desarrollo de la USO en esa región [El Espectador, 20 de julio de 1997]. Igualmente, uno de los más importantes abogados petroleros considera que un aspecto básico de la política petrolera colombiana es destruir a la USO, para contener su poder.

15 Asopetrol acompaña a la Comisión Nacional Pro-Reversión Petrolera, en las actividades relacionadas con las reversiones. Reúne organizaciones sociales y personalidades de la política, la economía y la academia.

Los trabajadores consideran un deber fundamental y propio de su realización histórica, su participación en la solución del conflicto, en calidad de responsables ante la nación por el destino de los hidrocarburos en Colombia. Una larga trayectoria les acompaña en la defensa de Ecopetrol, desde su constitución. El punto central de la disputa con el Estado se resume en su concepción de que la Empresa es un ente del Estado que administra el recurso de la nación, un recurso que en ningún momento es de propiedad del gobierno. Por esta razón, argumentan los trabajadores, el gobierno no puede disponer de sus recursos, ni de su excedente. Él solamente es el administrador de su gestión.

Los trabajadores opinan que el modelo de acumulación de Ecopetrol debe servir al desarrollo de la industria petrolera y que la Empresa debe destinar el acumulado de la actividad a la planeación y la gestión de los recursos naturales hidrocarburíferos, como potenciadores de la industria nacional.

Actores de paz

La responsabilidad ante la nación que sienten como suya los trabajadores petroleros es su manifestación como actores de paz. La discusión con ellos gira en torno a la renta de los recursos naturales, a la propiedad de los mismos, al uso y disfrute de los recursos del subsuelo, al destino de la rentabilidad social que se produce en esa inversión económica. Es decir, todas las discusiones se dan alrededor de la propiedad, del valor, del costo directo, del costo indirecto y del excedente.

La situación de guerra sustituyó a los trabajadores como interlocutores sociales de la región y su espacio lo ocuparon los actores del conflicto. En la nueva situación, la dinámica social y la dinámica armada tienden a superponerse. La dinámica armada empieza a ocultar una cantidad de conflictos que antes veíamos. Parece que los problemas hubieran desaparecido, que las demandas hubieran cambiado. Es muy fácil ahora acusar a quien se levanta a demandar y decir que cualquier paro lo promueve la guerrilla. Ante la ineficacia del Estado, se cubre la situación social con argumentos fáciles. El problema fundamental es que el conflicto guerrillero, el conflicto de la guerra, oculta a los actores sociales y a quienes ejercían la interlocución, y la problemática social parece desvanecerse.

Los factores que generaron la violencia se mantendrán, una vez desaparezca la guerra. Las demandas de la sociedad insolutas continúan latentes, cambian, se transforman, se vuelven más grandes y se sabe cómo se manifestarán esas demandas. Esto debe constituir parte de la solución y requiere de un mayor análisis.

La ausencia de un destino claro sobre la renta petrolera transmite en la población la idea de que encontrar petróleo en Colombia es una desgracia,

porque su descubrimiento se asocia a la bonanza que genera muchos dólares, que el país no sabe cómo manejar. La incertidumbre es producto de la ausencia de un modelo de desarrollo y del establecimiento en 1986 de la exportación, como el objetivo básico de la economía del petróleo y cuyos resultados positivos en la balanza de pagos se destinan principalmente al rubro Gastos del Gobierno.

En agosto de 1996, se realizó la Asamblea de Petróleo y Paz. Allí, la insurgencia armada propuso que la discusión girase en torno a un proyecto de ley de petróleos, que tomara como base el proyecto de iniciativa popular, elaborado por la USO. Sugirió hacerlo mediante un proceso democrático y amplio de debate, que fuera una salida viable de solución al conflicto relacionado con la industria petrolera.

La propuesta de proyecto de ley reposa en el Senado. Ecopetrol prepara un proyecto de respuesta, para oponerlo al de iniciativa popular en caso de que este sea considerado. El proyecto popular corre el riesgo de no ser considerado en el Congreso, pues una nota de urgencia del Poder Ejecutivo sobre su proyecto otorgaría prioridad en la consideración de la propuesta gubernamental y eliminaría de hecho la iniciativa popular.

La táctica de quitarle piso político o argumental al contradictor, en un intento de hacerle perder su posibilidad como actor, no es una actitud de voluntad de paz. Esa situación ya tuvo lugar, después de la realización de las conversaciones de Costa Rica, en 1991.

Los trabajadores están atrapados en el conflicto, en medio de un fuego cruzado y de las exigencias de diversos actores. De un lado, en la dinámica laboral, las empresas los fuerzan a la corporativización y de otro, la guerrilla los presiona a la insurgencia.

Las empresas acusan a los trabajadores de lealtad y solidaridad con el conflicto armado, en particular, con las voladuras del oleoducto. Con ello, presionan a los sindicatos, hoy agrupados en uno solo, a tomar partido en el conflicto, que se complica pues el trabajo petrolero se realiza en el mismo espacio por donde transitan los actores armados.

La insurgencia armada también les reclama su apoyo, mientras que la labor de los obreros se realiza en una espacialidad donde el Estado no tiene el monopolio del uso de la fuerza. Su legitimidad está en discusión, por la vía de las armas de fuego. La guerra también quita espacio político al sindicato. El espacio ocupado por el actor armado se convierte en el espacio dominante para el ejercicio político y los actores no armados quedan atrapados en la guerra.

Los trabajadores deben resolver cómo defenderán el acuerdo corporativo del que derivan su salario y cómo se mantienen en el espacio geográfico don-

de realizan la labor de la que obtienen su sustento. El trabajador se ve enfrentado a sobrevivir como pueda.

Para los trabajadores, la única alternativa viable actualmente es la solución al conflicto armado, en unas condiciones que resuelvan su misión histórica de responder ante el país por la misión de defensa de los recursos naturales y en lo particular, por los hidrocarburos.



CAPÍTULO III

Temas de la discusión

El debate en torno al problema del petróleo en Colombia puede abordarse a través de cinco áreas temáticas fundamentales: cuatro de ellas corresponden a la solución de problemas estructurales para el uso y el disfrute de los hidrocarburos y sus derivados y una, a los problemas coyunturales que surgen de la relación social en la gestión de la industria. Dichas áreas temáticas corresponden a la propuesta de un reordenamiento analítico de la discusión, que es a la vez una jerarquización de los temas del debate. Las cinco áreas son:

1. Nación y soberanía energética
2. Modelo de desarrollo
3. Instrumentos de política
4. Participación de la sociedad
5. Problemas de la coyuntura

El cuadro 1 presenta un desglose de las áreas temáticas, en temas que se consideran en este trabajo como los aspectos centrales que *debe abordar* una discusión temática sobre el problema de la paz y el petróleo. Este cuadro tiene algunos elementos comunes con el cuadro 2 de este mismo capítulo, que es una plantilla temática. Pero también se diferencia en que, aunque se conservan en este segundo cuadro las grandes áreas temáticas, los temas y subtemas que se numeran corresponden a todos los aspectos que nombraron los actores entrevistados en esta investigación. El desarrollo de esta plantilla se presenta en el capítulo 6.

La base del reordenamiento de la discusión es la propuesta del ELN sobre el manejo de los hidrocarburos en Colombia y los elementos que pone en discusión esa organización, pues ante ellos, el Estado, los trabajadores, los inversionistas y en ocasiones actores de la sociedad civil expresan su criterio, elaboran propuestas y defienden su interés. Debe tenerse en cuenta que se trata de un proceso de discusión en el que los diferentes actores realizan sus actividades en el contexto mismo del debate nacional al respecto.

Los actores contemplados en el análisis de las variables no expresan necesariamente intereses alrededor de cada uno de los puntos en discusión y su silencio significa en algunas ocasiones vacíos ante una concepción integral del problema o aspectos que no reflejan afectaciones en su interés expresado¹. Por tanto, un problema del reordenamiento del debate consiste en tratar de interpretar

1 El cuadro 1 del capítulo 6 muestra todos los temas sobre los que hablaron los actores, pero sólo se señalan con puntos aquellos en los que hubo opinión o propuesta, no denuncia o sólo mención.

CUADRO 1

PETRÓLEO Y PAZ. TEMAS BÁSICOS QUE DEBE TRATAR UNA DISCUSIÓN

1. Nación y soberanía energética

- Problema energético

{ Aspecto político
Aspecto económico
Aspecto social

- Reservas
- Propiedad
- Manejo
- Constitución Política

2. Modelo de desarrollo

- 'Sembrar petróleo' - Plan Energético Integral para Colombia
- Fuentes energéticas
- Sectores hidrocarbúricos
 - Fases industriales
 - Inversionistas
 - Ente administrativo

Modelo de acumulación

- Fondos
 - Fondo de Estabilización Petrolera, FEP.
 - Fondo de Fomento a la Industria y Desarrollo, FF&D
 - Fondo de Exploración Petrolera, Fodex
- Planeación energética

Tecnología

3. Instrumentos de política

- Legislación
- Limitaciones de los inversionistas
- Contrato de Asociación
- Ecopetrol

4. Participación

- Alcances - Objetivos
- Determinación de políticas
- Regalías

5. Problemas coyunturales

- Acciones sobre la infraestructura industrial
- Bonanzas
- Contratos de legalidad cuestionada
- Enfermedades económicas
- Acuerdo con la Gran Bretaña
- Estudio ONU - Transborder

holísticamente el interés de los actores, para encontrar las coincidencias y las convergencias temáticas y establecer las divergencias y los acuerdos implícitos.

En seguida, se presenta el significado de cada área temática (véase también el cuadro 1).

NACIÓN Y SOBERANÍA ENERGÉTICA

El problema central de esta variable consiste en establecer cuál es el tipo de propiedad (posesión) que tienen la nación, el Estado o el gobierno sobre los recursos naturales energéticos, en especial sobre los hidrocarburos y sus derivados. La propiedad de la nación se deriva del tipo de desarrollo que ella tenga y del proyecto nacional que se construya. Con respecto a la articulación entre lo nacional y lo regional, la definición de políticas y su discusión deben darse alrededor de cuál es el modelo de desarrollo más conveniente para el país.

La propiedad del Estado puede definirse desde un enfoque sistémico de suministro de recursos energéticos, con el que se establecen las necesidades de un modelo de desarrollo económico y social. Y la propiedad del gobierno es un problema relacionado con los recursos económicos que necesita para aplicar su programa y que tiene limitaciones ligadas al periodo de tiempo en el que debe realizar ese programa.

La controversia incorpora entonces problemas de orden político, económico y social, que se articulan a la discusión de los aspectos energéticos y de recursos naturales no renovables, establecidos en la Constitución Nacional. Estos aspectos se relacionan con la descentralización y el desarrollo regional, con el entorno internacional y la inserción del país en ese escenario, con la soberanía sobre los recursos, con la interpretación de lo que es la industria privada o nacional ante las condiciones mundiales de explotación y su articulación con el interés nacional.

En el terreno económico se plantea el problema de las reservas existentes, de su agotamiento, del sentido en la generación de riqueza generada por el manejo de la industria, del desarrollo tecnológico y su importancia en el sistema económico. En lo social, se habla del ordenamiento que garantiza un determinado nivel y una determinada calidad de vida, que garantiza la participación en la definición de políticas, de la relación social que surge en el modelo político y económico y del legado de los efectos producidos por el uso y el disfrute del recurso natural a las generaciones futuras.

MODELO DE DESARROLLO

Como consecuencia de lo anterior, la controversia se plantea de igual forma entre la existencia o no de un modelo de desarrollo, en el que los recursos naturales tienen un sentido claro de construcción de nación o en

el que, por ausencia de ese modelo, la explotación económica de un recurso en particular produce sucesivas bonanzas que supeditan el desarrollo a las consecuencias de fenómenos coyunturales. Es decir, la controversia gira en torno a si se tiene o no un modelo de acumulación articulado a las necesidades de un modelo de desarrollo, que a su vez responda a un modelo de nación.

Tres elementos son la base interpretativa de esa variable: la conservación de los recursos naturales, el desarrollo sustentable y el medio ambiente. Los aspectos a resolver en este punto de la controversia se articulan a partir del establecimiento de los principios y los fundamentos del desarrollo.

En el mundo de hoy, el petróleo es solamente uno de los energéticos del sistema económico mundial y es uno de los recursos naturales en controversia, cuya utilización está en entredicho, por el impacto al medio ambiente, producido por sus derivados. Pero es a la vez una de las bases del futuro de la economía del país. La controversia en este aspecto surge de una coincidencia temática, pero no hay coincidencia en su aplicación sobre el destino de la riqueza producida: 'sembrar el petróleo'. Esa política debe resolver su equilibrio entre la sostenibilidad del desarrollo y la vinculación a través de este recurso en el mercado mundial y debe dar sentido a la definición de una economía minero energética y al establecimiento del sentido de un sector energético.

Por lo tanto, es fundamental establecer la diversidad y el tamaño de nuestras fuentes energéticas, de manera que la mirada se dirija hacia una concepción integral de los recursos componentes de ese sector: petróleo, gas, carbón y sus derivados, como recursos básicos, y tres recursos que surgen de las necesidades de su disfrute como son, la sustitución de energéticos, la investigación en nuevas fuentes energéticas y el uso racional de la energía.

Se abre entonces una extensa discusión sobre los aspectos relacionados con las diferentes fases industriales de exploración, explotación, industrialización, demanda, consumo, excedentes exportables y conservación de las reservas. También sobre el uso de estos recursos: autoabastecer el país y promover el desarrollo o la exportación. La discusión se concentra en la renta y la ganancia que debe obtener el país. Es decir, establecer las condiciones y actores de la inversión, el financiamiento y el capital para la creación de valor agregado, las responsabilidades y límites al capital invertido.

Dicha discusión conduce al determinar el modelo de acumulación, sus aspectos estructurales, el establecimiento de fondos de desarrollo, la obtención de tecnología y la planeación energética.

Obviamente, lo anterior está determinado por la resolución del modelo de desarrollo del país.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

A pesar de las controversias mencionadas y de su resolución, existen valoraciones de los diversos actores sobre los instrumentos de política que se han utilizado en la extracción y utilización del recurso, sobre las que se argumentan eliminaciones, modificaciones o nuevos instrumentos, de acuerdo con las propuestas que cada uno tiene sobre los modelos de nación, desarrollo y acumulación.

Son cuatro los instrumentos de política sobre los que se discute: la legislación, el régimen de inversión, el contrato y el ente estatal de administración de recursos.

Existen coincidencias en la necesidad de establecer una nueva legislación que articule el subsector petrolero a todo el sector energético y en que no sea solamente una recopilación de normas dictadas coyunturalmente. El papel que desempeñan los inversionistas está en conjunción con los diversos riesgos, la búsqueda, la producción, el desarrollo, la comercialización, con los aspectos político, social y económico, junto con el establecimiento normado de quien deba asumirlos, a fin de establecer las posibilidades industriales, la racionalidad de la actividad y la competitividad en términos económicos.

El tipo de contrato utilizado (Contrato de Asociación) es el instrumento más discutido y controversial, al punto de que las divergencias se llevan hasta el sentido y la interpretación de cada una de las cláusulas contractuales.

Su discusión aborda temas como la naturaleza y las bondades del contrato, su relación con la soberanía nacional, su legalidad, legitimidad y modificabilidad y aspectos particulares como exigencias de revisión, cláusulas de revisión, reversión al Estado, prórroga, operación, dimensionamiento de las instalaciones, rata de producción, participación en la producción y aportes fiscales, efectos políticos, económicos y sociales como la negociación de transferencia y tecnología, el precio del petróleo, los costos de producción y el precio del mercado, la compra de crudos destinados a la refinación interna y la balanza de pagos que se deriva de ello.

Por esa vía, se introducen otros aspectos de discusión relacionados con políticas de autosuficiencia interna, otras formas contractuales similares, el control ecológico y la flexibilización de los contratos. La discusión de fondo gira en torno a si el contrato es una política o un instrumento de política, es decir, si es únicamente la aplicación de una normatividad establecida para el alcance de unos objetivos.

Otro elemento de la discusión es la actividad del ente estatal, Ecopetrol, que administra el recurso. La definición de una política petrolera tendría como instrumento ejecutor este ente y por tanto se controvierten aspectos tales como magnitud, crecimiento, fortaleza, propiedad, alcances de su proceso de de-

sarrollo, las fases de la industria que debe realizar, financiamiento e inversión. En otros términos, se trata de establecer si Ecopetrol es la industria nacional que debe satisfacer un modelo sistémico que vertebra los hidrocarburos, industria regida por criterios sociales, o si, por el contrario, es una empresa de carácter comercial en el sector industrial de los hidrocarburos, regida por criterios de oferta y demanda.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD

El recurso petrolero pertenece a la nación y el Estado está obligado constitucionalmente a planear su aprovechamiento. Ese deber debe cumplirlo atendiendo a la participación de la sociedad en todas las decisiones que afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (artículo 2 de la Constitución Nacional). Aunque el criterio de la participación pareciera resolver toda la problemática, es necesario desarrollar ese valor y responder en la controversia por la definición de la política y de la gestión de los recursos.

Así las cosas, se plantea la participación de los pobladores de los municipios, la autonomía y la formas organizativas más convenientes en la definición y gestión de políticas, en las decisiones sobre inversión social y en la elaboración de planes de desarrollo regionales y locales, en el manejo de los recursos provenientes de las regalías y en la articulación de planes regionales autónomos con el Plan Nacional de Desarrollo.

PROBLEMAS DE LA COYUNTURA

La actividad industrial de los hidrocarburos y de los recursos naturales energéticos en general aparece dominada por discusiones de orden coyuntural, sobre aspectos particulares de la gestión sobre el recurso, que ocultan la verdadera esencia de la problemática. Aunque en el planteamiento de estos problemas que surgen en la coyuntura subyacen fenómenos estructurales, su solución no garantizaría la de los problemas más profundos. Sin embargo, el efecto que tienen estos aspectos coyunturales en una posible solución global de la problemática amerita su tratamiento particular, ya que es a partir de ellos como se plantea la discusión de fondo.

Los problemas son de diversa índole. Son, por ejemplo, los diagnósticos y medidas adoptadas ante las bonanzas de Arauca y Cusiana; la legalidad del contrato de asociación Cusiana; los cambios de política adoptadas por el Poder Ejecutivo; el acuerdo de inversión realizado con el Reino Unido de la Gran Bretaña; la aplicación de medidas tomadas sobre la base del estudio sobre el petróleo en Colombia, realizado por la Organización de las Naciones Unidas.

Las acciones de la insurgencia armada sobre la infraestructura industrial energética son también un problema de la coyuntura, quizás el principal, porque introdujeron al petróleo en el conflicto armado y social que vive el país.

La separación que se hace en la metodología entre los problemas estructurales y los problemas coyunturales permite un tratamiento de los temas y un abordaje con el que se puedan construir escenarios de resolución del conflicto alrededor de la industria, evitando al máximo que una discusión sobre posibles soluciones se afecte con acciones ‘legitimadoras’, que no permitirían encarar una real solución del problema de los hidrocarburos y de los recursos naturales energéticos.

CUADRO 2

PLANTILLA TEMÁTICA. TEMAS SOBRE LOS QUE SE PRONUNCIARON LOS ACTORES

1. Soberanía energética y nación

Problema energético

- Aspecto político
- Aspecto económico
- Aspecto social
- Reordenamiento del debate

Reservas, bonanzas y escasez

Propiedad de los recursos

- La nación
- El Estado
- ‘Socios de su explotación’

Condiciones mundiales de explotación.

- Términos impuestos: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, multinacionales.
- Relación tecnológica entre países del centro y países de la periferia.

Los recursos naturales como riquezas y patrimonio.

Los recursos hidrocarburíferos son estratégicos.

- Dimensión e importancia del sector energético.

Manejo de los recursos

- Soberanía energética
- Fijación de políticas
- ¿Quién las define?
- Nacionalización
- Nacionalizar

Descentralización y desarrollo regional

Constitución Nacional - Aspectos energéticos

Legislación y el interés nacional

2. Modelo de desarrollo - Modelo de acumulación - Tecnología

La política

- Sembrar petróleo
- Principios y fundamentos del desarrollo
- Conservación
 - Desarrollo sustentable
 - Medio ambiente

Objetivo de la política

- Sostenibilidad
- El mercado mundial
- Determinación por factores exógenos

Tamaño del sector energético.

La racionalidad energética

Fuentes energéticas

- Petróleo
- Gas
- Derivados
- Carbón
- Sustitución de los energéticos
- Otras fuentes energéticas
- Uso Racional de energía, URE

Protección del medio ambiente

Los recursos naturales base de la futura economía.

Economía minero energética

- Cantidad de recursos
- Competitividad internacional

Petróleo

- Exploración
- Explotación
- Industrialización
- Demanda y consumo

(Continúa...)

(Viene de la página anterior)

- Excedente exportable.
- Explotación racional del petróleo.
- Mecanismo de control a la producción

Uso del petróleo

- Exportar
- Autoabastecimiento
- Desarrollo

Renta petrolera

- Extensión de la autosuficiencia energética
- Manejo del excedente del desarrollo de la industria
- Petróleo - gas - carbón

Valor agregado

- Financiamiento y capital
- Refinación
- Petroquímica

Inversionistas

- Extranjeros
- Privados
- Nacionales

Sentido de la inversión

- Cuota de capital nacional
- Actividades
- Responsabilidad
- Límites

Gas

- Uso del gas en la industria
- Masificación del gas
- Mercado
- Infraestructura
- Uso
- Reservas
- Industrialización
- Exploración
- Demanda y consumo
- Excedente exportable
- Consumo doméstico o industrial
- Ente administrativo

Carbón

- Exploración
- Explotación
- Mercado
- Infraestructura
- Uso
- Reservas
- Industrialización
- Exploración

- Demanda y consumo
- Excedente exportable
- Ente administrativo

Tecnología

Transferencia de tecnología

- Obtención
- Instituto de investigación
- Instituto Colombiano del Petróleo
- Fondo de Estabilización Petrolera, FEP
- Fondo de Fomento a la Industria y Desarrollo, FFI&D
- Fondo de Exploración Petrolera, Fodex
- Planeación energética

3. Instrumentos de política

Legislación

Necesidad de una nueva legislación

Inversión de riesgo

- Riesgo externo
- Disminución del riesgo

Inversionistas

- Posibilidades
- Racionalidad
- Competitividad

Contrato de Asociación

- Naturaleza
- Bondades
- Atenta contra la nación
- Modificación de la contratación actual
- Legalidad de los cambios en el contrato
- Revisión
- Reversión
- Caducidad
- Modificaciones

Flexibilización de los contratos

Prórroga de los contratos

Riesgo exploratorio.

Operación de los contratos

Sobredimensionamiento de instalaciones

Nivel y rata de producción

- Definición de MER (Máxima Eficiencia de Rendimiento)
- Exceso en el nivel de MER.

Garantía de recepción de la información de la explotación

Participación y ganancias en los contratos.

(Continúa...)

(Viene de la página anterior)

- Participación de la nación
- Aportes al Estado
- Aportes fiscales
- Participación de los asociados
- Proporción 50 y 50
- Factor R

Cómo se negocia la transferencia de tecnología

Precio soberano del crudo

Participación de la nación-costos del crudo

- Precio del mercado
- Precio costo de producción

Precios para la refinación interna

- Producido por Ecopetrol
- Crudo nacional comprado

Balance petrolero en peso y volumen

Autosuficiencia interna

Nuevas formas de contratación

- Contrato de Participación con Riesgo

Otras formas de contratación

- Contratos diferentes
- Concesión moderna
- Contrato de servicios/riesgo y asistencia

Control ecológico

Ecopetrol

Su desarrollo

El sentido del desarrollo

- Magnitud de Ecopetrol
- Crecimiento de Ecopetrol

Causas del debilitamiento de Ecopetrol

- Privatización
- Reestructuración

El manejo de la información recibida

Capacidad de Ecopetrol para recibir tecnología

Visión de elaboración de los planes de Ecopetrol

Cuencas calientes y cuencas frías

Ley 37 de 1989, Conpes y Confis

Autosuficiencia interna

Capacidad de refinación

Déficit diario de combustibles

Oleoductos

Gas

- Operación de los contratos
- Regulación.
- Normas y tarifas
- Subsidio
- Distribución

4. Participación de la sociedad

Participación

Definición de políticas hidrocarburíferas

Gestión de los recursos

Planeación

Participación de los pobladores de los municipios.

- Elaboración de planes de regalías
- Elaboración de planes de desarrollo
- Inversión social
- Participación con autonomía
- Forma organizativa de participación

Regalías

Dinero de regalías empleado en desarrollo

- Quién hace el plan de desarrollo regional
 - Cómo se castiga el mal manejo de la regalía
 - Veeduría a la gestión
- Reforma de la ley 141 del 94

5. Coyuntura

Las voladuras aceleran la explotación

Importancia del volumen derramado versus yacimientos

Atentados

- Percepción de la población

Diagnóstico de las bonanzas

- Arauca
- Cusiana

Legalidad del contrato de Cusiana

Enfermedad holandesa

Enfermedad colombiana.

Cambio de política en 1973

Acuerdo con la Gran Bretaña

Estudios de la ONU

CAPÍTULO IV

*Conversaciones
de Costa Rica*

El primer intento de diálogo temático sobre el problema petrolero se realizó en San José de Costa Rica, en noviembre de 1991, bajo el patrocinio de la Fundación Arias para la Paz, entidad dirigida por el Premio Nobel de Paz y expresidente de Costa Rica, Oscar Arias, y de La Fundación Centro Colombiano de Altos Estudios para el Bienestar Humano y la Paz, Cenpaz.

Tales organizaciones invitaron a varios actores y personalidades de la sociedad colombiana para que bajo la coordinación del Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, se reunieran con representantes del ELN y de las Farc-EP, organizaciones miembros en ese momento de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, CGSB.

La reunión se llamó Foro 'Colombia: Camino a la Paz' y trató tres temas centrales: Derecho Internacional Humanitario, DIH; petróleo y deuda externa. Empresarios, académicos, trabajadores y Organizaciones no gubernamentales se reunieron con la insurgencia, todos y todas con un interés expreso de resolver el conflicto, en un proceso de paz. La discusión sobre el tema energético produjo importantes avances en lo que podría ser el temario de discusión en una mesa de negociación, en la solución del tema del petróleo.

La base de discusión petrolera fue un conjunto de seis temas, presentado por el delegado del ELN, Antonio García. Los temas fueron: contratos de concesión, contratos de asociación, refinación de crudo, oleoducto Colombia y la nueva refinería de mediana conversión, regalías y debilitamiento de Ecopetrol¹.

1 En su intervención, este delegado expresó: "La CGSB ha presentado en diversos momentos análisis de los problemas del manejo de los recursos energéticos en el país. Se han presentado diferentes propuestas en los últimos años. Lo fundamental ha sido que los recursos naturales deben manejarse con otra política y otro enfoque. Significan nuestra mejor riqueza y patrimonio y deben ser administrados con criterio nacionalista y soberano. Ese patrimonio debe ser la base de la proyección económica de la Nueva Colombia. Es necesario que se 'siembre desarrollo', para que las inmensas mayorías de nuestro país puedan satisfacer sus necesidades esenciales. Los recursos naturales deben ser la base de una futura economía, que busque resolver las necesidades fundamentales de nuestro pueblo, con base en proyectos de desarrollo, los cuales deben ser vistos en el conjunto de las necesidades de nuestra Nación. Se debe cambiar la legislación petrolera, donde los sistemas de contratación se modifiquen con un criterio nacionalista y la inversión extranjera tenga cabida, pero a su vez promocióne y estimule el desarrollo de nuestra economía y de nuestra industria petrolera, que cree fuentes de progreso y bienestar social; una legislación petrolera que cambie los términos de la relación de dependencia tecnológica que hemos tenido, que proyecte una industria petrolera diferente. También hemos propuesto en otros campos, como el de la industria petroquímica, que debe desarrollarse, proyectarse e incrementarse, para que nuestro país tenga un autoabastecimiento y sea autosuficiente en materia de combustibles. Estos y muchos temas los hemos planteado en una propuesta que estudiamos y difundiremos en todo el país. Esto sería lo esencial" [García, Antonio 1991].

Los temas que presentó el ELN se aceptaron, en general, como válidos para discutirse en un proceso de diálogo. Los asistentes al foro consideraron que ellos podrían constituirse en la base de análisis de reuniones nacionales sobre recursos energéticos y que las definiciones al respecto deberían ser motivo de análisis en la mesa de negociaciones.

El objetivo verdadero del foro era hacer un intento real de exploración de las posibilidades de solución del conflicto en esta y en otras áreas temáticas. Ese primer acercamiento a la temática particular del petróleo dio unos primeros indicios de lo que podría considerarse una metodología de tratamiento al problema particular y un primer ordenamiento de debate energético, a partir de la identificación de problemas significativos presentados por las partes interesadas en la resolución de los aspectos energéticos relacionados con el conflicto armado.

El debate en ese foro se constituyó así en el inicio de un proceso que permitía tratar particularmente algunos puntos de la agenda de negociación y consolidar su definición, pero posteriormente, el proceso se truncó por la crisis de las conversaciones en 1992.

Los participantes, diversos en intereses y representaciones, coincidieron en ver la necesidad de realizar por lo menos una reunión posterior, en la que se incorporaran nuevos participantes, que expresaran más intereses, para continuar los diálogos acerca del tema energético a nivel nacional. Se planteó que hubiera preferentemente participación de las entidades decisorias del sector, estatales y privadas.

Este acuerdo mostró a los involucrados en ese esfuerzo la necesidad de que se incorporasen los diversos intereses de la sociedad y los representados en el Estado, que no podrían ser abordados plenamente sin la representación real de los interesados.

Las ideas que fundamentaron la necesidad de una siguiente reunión con nuevos participantes fueron:

1. El análisis de la problemática energética requiere de la discusión abierta de toda la nación.
2. Es necesaria la opinión de todos los estamentos nacionales en el análisis de los problemas colombianos.
3. Sobre la base del intercambio de información, sin la intención de llegar a conclusiones y en procura de ensanchar la mesa de negociaciones con participación de la población colombiana, se manifestaron opiniones divergentes, encontradas y coincidentes, pero quedó clara la preocupación de los colombianos por sacar adelante el país.
4. El diálogo iniciado sobre los recursos energéticos se debe ampliar en un foro en el que esté presente el Estado colombiano y que preferentemente se realice en Colombia.

5. Es necesaria la participación de las entidades decisorias del sector, estatales y privadas

Haber encontrado en el centro de la discusión la necesidad de una nueva reunión significó una intencionalidad clara de buscar soluciones profundas a una temática particular, a partir del reconocimiento de intereses diversos y de su plena representación. Amplias discusiones se sintetizan en el acuerdo conseguido en Costa Rica. Diez años después, su metodología se va consolidando como una posibilidad para establecer acuerdos y para que se realicen.

Por la riqueza de su aporte al tema particular y al problema de la paz en general, se mostrará ese proceso, a partir de la identificación de los temas tratados y de las convergencias y las divergencias surgidas en las conversaciones (véanse cuadros 1 y 2).

TEMAS TRATADOS

En las ponencias presentadas por los participantes en San José de Costa Rica se abordó una discusión amplia sobre diversos tópicos atinentes al sector energético, con la perspectiva de conseguir acuerdos entre las partes en conflicto y los sectores sociales, sobre su solución política (véase cuadro 1).

En seguida, se presenta la visión que tienen en conjunto los participantes sobre la temática, es decir se omite la presentación específica de cada uno de ellos. Hacerlo así permite presentar la percepción que se tiene de un encuentro de opiniones.

Para elaborar este balance, se clasifican los temas de acuerdo con la jerarquización establecida en el capítulo 3. Con ello se adquiere una visión de los alcances y de los límites en la construcción de escenarios de controversia.

Soberanía energética y nación

Los argumentos giraron en torno a cinco aspectos: soberanía, conservación, autoabastecimiento, precio y nacionalización. En la percepción de los participantes, estos aspectos constituirían los elementos que contendría la definición misma de la discusión sobre soberanía.

El centro del debate en la reunión fue la pregunta acerca de *qué es soberanía sobre los recursos energéticos*. La misma pregunta se propuso para que sea el centro de los diálogos.

Colombia debe recurrir para su desarrollo a la explotación de los recursos naturales no renovables. Estos se deben manejar sobre la base de su 'soberanía energética'. A su vez, esta política debe fundamentarse en la conservación de los recursos, entendiéndose por conservación, su aplicación positiva en actividades productivas de corto, mediano y largo plazo.

CUADRO 1

CONVERSACIONES DE COSTA RICA 1991. LISTADO DE PROBLEMAS

<p>Contrato de servicios/Riesgo y asistencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • En qué consiste • Experiencia <p>Transferencia de tecnología</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cómo se da • Solo es la alternancia reflejada por multinacionales. <p>Las voladuras aceleran la explotación. El sector básico del país es el energético.</p> <p>¿Qué es racionalidad energética?</p> <p>Importancia del volumen derramado versus yacimientos.</p> <p>Los recursos naturales, base de la futura economía</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la racionalidad de la futura economía? <p>Nacionalización: posición de Fedepetrol</p> <p>¿Qué es soberanía de los recursos energéticos?</p> <p>¿Qué hacemos con el petróleo?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es para exportar • Es para el autoabastecimiento • Es para desarrollo <p>Valor agregado al petróleo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Refinación • Petroquímicas <p>Legislación, con centro en el interés nacional</p> <p>Modificación de la contratación actual</p> <p>¿Qué sentido debe tener la inversión extranjera en la globalización?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relación tecnológica <p>¿Qué es 'sembrar petróleo'?</p> <p>¿Qué es la explotación racional del petróleo?</p> <p>Papel del Estado en la definición del MER</p> <p>Relación de participación y ganancia en los contratos</p> <p>Los recursos naturales son nuestras mejores riquezas y patrimonio</p> <p>¿El Contrato de Asociación es malo o no?</p> <p>¿El Contrato de Asociación es leonino o no?</p> <p>¿El Contrato de Asociación atenta contra la nación?</p>	<p>Tiene juego el 50% dado a las multinacionales</p> <p>Garantía de recepción de la conformación de la explotación</p> <p>Tecnología - Instituto Colombiano del Petróleo, ICP.</p> <p>Manejo del excedente del desarrollo de la industria</p> <p>¿Cómo se negocia la transferencia de tecnología?</p> <p>¿Cómo se evita el exceso de la MER?</p> <p>Se pueden revisar los contratos</p> <p>Se pueden revertir los contratos</p> <p>Se pueden modificar los contratos</p> <p>Pueden caducar los contratos</p> <p>Participación de los pobladores de los municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planes de regalías • Planes de desarrollo • Inversión social <p>Dinero de regalías empleados en desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Quién hace el plan de desarrollo regional? <p>Ecopetrol</p> <ul style="list-style-type: none"> • Su desarrollo • Su sentido del desarrollo • Su debilitamiento <p>Diagnóstico de las bonanzas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arauca • Cusiana <p>Legalidad del contrato de Cusiana</p> <p>¿Cuál debe ser el proyecto petroquímico del país?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Espacio • Financiamiento • Capital • Ente administrativo <p>Oleoductos</p> <p>Atentados</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo los percibe la población? <p>¿Cuál es el tamaño del sector energético?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Es más grande la energía que el café? <p>Sustitución de los energéticos</p>
---	---

El argumento político está expresado en que en la actualidad se privilegia una política exportadora lesiva para el país, sobre una política de autoabastecimiento. Por tanto, es necesario dar un manejo soberano al

subsuelo; eso significa que se deben revertir los contratos de concesión y resolver el caso de Cusiana, en forma favorable a la nación.

El precio es una expresión del valor de los recursos y en el marco de los precios nacionales, la refinación no es rentable. Lo rentable es la producción y exportación de hidrocarburos. Esto hace necesario que se ejerza soberanía sobre el precio de los crudos.

Se pueden ver dos coincidencias en el debate: en primer lugar, que el recurso se debe manejar sobre la base de la soberanía energética. En segundo término, que la rentabilidad obtenida se debe invertir en actividades productivas. Al tiempo, se reflejan dos divergencias: el procedimiento en la reversión de los contratos de concesión y la relación existente entre soberanía y precio del crudo. Se abre entonces un nuevo debate: la soberanía sobre los precios del crudo.

Nacionalización

Con la nacionalización se quiere que el recurso sea del país: es el planteamiento central de los trabajadores, que está en contradicción con el de la presidencia de Ecopetrol, que plantea que no se dará un paso adelante en favor de la nacionalización.

El punto desata diferencias de opiniones. Es un debate inconcluso desde el inicio de la explotación petrolera en Colombia y que no se ha resuelto. A ello se suma la diferencia entre los conceptos de *nacionalizar* y de *nacionalización*. Las percepciones desde los diversos intereses pone en el escenario esta discusión, pues es importante dilucidar el tema, ya que define la dirección de cualquier uso que se disponga para los recursos naturales energéticos.

Modelo de desarrollo

Al reubicar analíticamente las discusiones sobre el modelo de desarrollo, se observa que se trataron principalmente tres temas, asociados con elementos constitutivos de la disposición de los recursos: sembrar el petróleo, el tamaño del sector energético y la racionalización energética.

Sembrar el petróleo

Los argumentos principales se refieren al uso del petróleo y a su escaso disfrute. Ecopetrol exporta crudo y combustóleo e importa gasolina (el 25% del consumo); Occidental exporta crudo; las exportaciones generan divisas en dólares y la venta de combustibles produce ingresos en dólares; la deuda es cercana a los 1.000 millones de dólares. El sobrante económico de la operación de Ecopetrol se utiliza para el servicio de su propia deuda, para hacer

transferencias al Estado y a otros sectores, principalmente energéticos, para desarrollos propios y para pagar regalías.

El empleo de estos recursos económicos debe basarse en que la explotación de los recursos naturales no renovables sirva para ‘sembrar el petróleo’. Es necesario que se ‘siembre desarrollo’, para que las inmensas mayorías de nuestro país puedan satisfacer sus necesidades esenciales.

El tema es claramente un consenso. Lo que puede entonces considerarse es que ‘sembrar petróleo’ es una expresión de la soberanía energética, pues significa reinvertir la rentabilidad de esa determinada manera, y se constituye en una propuesta de política energética.

Tamaño del sector

El sistema energético nacional corresponde a un 0,5% del sistema energético mundial. El consumo de energía mundial es aproximadamente de 180 millones de barriles de petróleo equivalentes por día, mientras la producción nacional es de 0,9 barriles de petróleo equivalente por día. De ese consumo de energía, cerca de la mitad corresponde a hidrocarburos.

Desde el punto de vista económico, la comparación entre el sector hidrocarburos y el sector café muestra lo siguiente:

1. El valor del sector café, con una producción de 13 millones de sacos por año, de 60 kilogramos, a un precio de 0,9 dólares por libra, es de 1.500 millones de dólares.

2. El sistema energético se puede analizar sobre la base de los precios de los energéticos a nivel internacional o a nivel local. En el primer caso, su valor es de 5.300 millones de dólares, o sea 3,5 veces el sector café. En el segundo caso, su valor es aproximadamente igual al valor del sector café. El valor real está ubicado en un punto medio entre estas dos cifras, pero en cualquier caso indica que la magnitud de la energía en el país es más grande que la del principal producto de exportación agrícola del país.

La discusión evidencia el desconocimiento sobre la tamaño de lo que se discute. En el debate político, el tema ha generado una expectativa grande sobre la magnitud del sistema energético y su manejo se ha convertido en un artificio de arcanos procedimientos, ante el que se imponen especulaciones. Tener claridad de la dimensión real del sistema es básico para trazar definiciones en torno al objeto a partir del cual se pretende diseñar una política.

Racionalización energética

En los planes de inversión del sector energético, el Estado debe establecer las bases jurídicas, las políticas, el marco contractual y el control de la implementación de políticas. Pero sobre todo, debe definir la racionalidad

energética. Se entiende por racionalidad energética el decidir, según las circunstancias particulares, el energético que se consume, se produce y se exporta, sobre la base de una visión de soberanía nacional y de rentabilidad económica.

La introducción del término ‘racionalidad energética’, que sugiere la articulación de todos los recursos energéticos de una manera científica, abre nuevas discusiones sobre el uso de los recursos petroleros, en torno a una mejor disposición de ellos en un modelo de desarrollo. La racionalidad energética se ve como un mecanismo adecuado para optimizar la producción y el consumo de energía.

Desde esa posición política, se vuelve propositiva la discusión sobre la utilización de los recursos, con la que se coincide en la necesidad de continuar con los programas y proyectos de masificación del gas natural a nivel nacional.

En el campo petroquímico, se establecen nuevos principios de consenso acerca de la capacidad de realizar inversión nacional en petroquímica y en sustitución de fertilizantes y agroquímicos. Igualmente, en torno a que se debe utilizar el gas natural que se está quemando en la atmósfera, para generar productos petroquímicos.

Adicionalmente, se analizaron otros usos de la energía: del carbón, de la electricidad y de energías alternativas. El análisis fue producto de un ejercicio de exploración, que indica la necesidad de abordar el tema energético en su conjunto, o por lo menos, que si se prioriza el tema petrolero, no se deje de lado su relación con los demás usos energéticos.

Carbón

1. Hay producción industrial para exportación y consumo en térmicas de la Costa Atlántica.
2. Hay producción artesanal en el centro del país para consumo interno y para abastecer termoeléctricas.
3. Esta producción produce ingresos en pesos y dólares.
4. La deuda es cercana a los 1.800 millones de dólares.
5. La exportación de carbón produce recursos para el pago de la deuda, con algún déficit en el flujo de caja.
6. Los planes de desarrollo incluyen nuevos proyectos de contratos de concesión.
7. Esos planes producen regalías para las regiones.
8. El problema del sector carbonífero se basa en el desarrollo del contrato del Cerrejón Zona Norte, que requirió de una alta inversión, que sin embargo fue adecuada, en relación con el tamaño de la mina.

9. La inversión generó una alta deuda externa, que tiene hoy a Carbocol con problemas de caja.
10. A pesar de la situación actual, el proyecto, dentro de las actuales condiciones y expectativas de producción, pagará la deuda.
11. Sobre la base de la experiencia de Ecopetrol en el manejo de contratos de asociación, Carbocol mejoró las condiciones contractuales.

Electricidad

1. La energía eléctrica se produce exclusivamente para el consumo.
2. El sistema eléctrico genera ingresos en pesos, es decir, no surte moneda dura para el pago de la deuda.
3. La deuda externa del sector debe ser del orden de los 5.500 millones de dólares.
4. Hay capacidad adecuada de producción de energía eléctrica para abastecer el consumo hasta el año 2000.
5. Los planes de desarrollo incluyen terminar Guavio y Río Grande.

Energías alternativas

1. El país tiene amplia disponibilidad de utilizar energías alternativas, principalmente, energía solar y biomasa.
2. La energía solar se debe masificar en el consumo urbano, para sustituir el consumo de energía eléctrica en cocción de alimentos. Esta energía representa un apreciable ahorro energético.
3. Con la implantación masiva de estos dos sustitutos energéticos, se podrá aplazar la construcción de una hidroeléctrica del tamaño del Guavio, por lo menos cinco años.

Instrumentos de política

La temática referida a los instrumentos de política para gestionar los recursos hidrocarburíferos comprendió los siguientes aspectos: legislación, el sector privado, el Contrato de Asociación, efectos de la política de asociación, ecología, Ecopetrol, refinación y oleoductos

Legislación

En el tema de la legislación petrolera resaltan tres aspectos analíticos:

1. La necesidad de una legislación que coloque en el centro de sus preocupaciones el interés nacional.
2. Establecida la nueva normatividad, todos los contratos de asociación deben renegociarse. En esta renegociación se deben incluir las cláusulas pertinentes para que estos contratos sean más favorables al patrimonio nacional.

3. Los criterios de la nueva legislación deben definirse por un sistema de contratación, en el que con un criterio nacionalista y con aceptación de la inversión extranjera, se promoció y estimuló el desarrollo de nuestra economía y de nuestra industria petrolera y se creen fuentes de progreso y bienestar social. Debe ser una legislación petrolera que cambie los términos de la relación de dependencia tecnológica que hemos tenido y que proyecte una industria petrolera diferente.

La controversia refleja una coincidencia en la necesidad de una nueva y completa legislación energética e introduce una profunda discusión sobre la renegociación de los contratos existentes.

Sector privado

Es notoria la necesidad de reconocer que por las limitaciones del desarrollo nacional no podemos negar la posibilidad de contar con la inversión extranjera y con la necesaria transferencia tecnológica y de conocimientos de otros países y que a la vez se proyecte a mediano plazo la autosuficiencia e independencia del país, en el desarrollo de su industria petrolera y petroquímica.

Es un consenso considerar que es necesaria la participación de la empresa privada en el sector energético. Lo que se coloca en la discusión es la retribución económica y la participación de la inversión en la toma de decisiones, desacuerdo que indica la exigencia de mayores análisis.

Contratos de asociación

El Contrato de Asociación fue ampliamente discutido y fue objeto de concreción temática en varios aspectos.

1. *Contratación*: la contratación no es mala en sí misma; lo importante es decidir de quién es el recurso.

Nuevos modelos de contratos para exploración y explotación: es hora ya de contar en Colombia con contratos que impliquen el ejercicio soberano de la nación sobre el recurso. Con este propósito, se pueden estudiar modelos de contratos de *servicio con riesgo* y de *asistencia técnica*.

2. *Precios para refinación interna*: en 1973, como consecuencia de la ‘guerra del petróleo’ y la crisis energética mundial, se tomó la decisión de nacionalizar la concesión Barco y se estableció el nuevo sistema de contratación a través de los contratos de asociación. Inicialmente ‘no pasó nada’, lo que condujo a emitir la resolución 51, con la que se estipula el pago de crudos a los asociados a precio internacional, con lo cual se reactivó la actividad exploratoria a través de los asociados.

Uno de los puntos más críticos de los contratos de asociación está en la compra de crudo a los asociados, a precio internacional. Hay otros aspectos críticos, como el de la propiedad del crudo.

Colombia compra a las compañías extranjeras su parte en el contrato, a precio internacional, es decir, como si fuera importado. En este aspecto, estos contratos son más desventajosos que los de concesión, pues los crudos de concesión se pagan a 9 dólares el barril, mientras los de asociación se pagan entre 20 y 30 dólares.

3. *Utilidades de los asociados*: el planteamiento adecuado sobre la utilidad que reciban los asociados en los contratos de asociación debe ser que se paga una utilidad razonable después de impuestos, en lugar de darles una parte de la producción. Se ha tratado de ocultar este problema mediante la discusión de la participación del país y de los municipios y departamentos en las regalías, de manera que el tema se convierte en un sofisma de distracción.

El precio que pague Colombia por el crudo que extraigan las multinacionales debe tener un máximo del 50% del valor internacional.

4. *Participación del país y del asociado*: hay preferencia en la venta del crudo de propiedad de la multinacional en el mercado internacional.

5. *Balance energético en pesos y volumen*: la utilización de los dineros que se producen como excedente en la industria petrolera, junto al pago de la deuda de los sectores eléctrico y carbonífero, se debe orientar al desarrollo del propio sector, en áreas prioritarias como la refinación, la petroquímica y la exploración.

6. *Se oculta la información*: la información recopilada por la multinacional en las fases de exploración y explotación no se transfiere completamente a Ecopetrol, lo que priva a la empresa estatal de los elementos necesarios para profundizar en sus propios estudios y de certezas sobre las proyecciones de explotación, y del conocimiento sobre la calidad y cantidad del crudo existente en el territorio colombiano.

7. *Transferencia tecnológica*: se impiden a Ecopetrol las posibilidades de conocer y apropiarse de la tecnología que utilizan las multinacionales en las distintas fases del proceso.

A Ecopetrol se le debe entregar toda la información de exploración, explotación, producción y mercadeo que tengan las empresas extranjeras con las que se realizan los contratos.

Ecopetrol no hace una utilización completa y adecuada de la información obtenida del Contrato de Asociación durante la etapa de exploración y el desarrollo de los campos.

Las multinacionales deben facilitar todos los medios para que la industria petrolera colombiana sea acondicionada con los medios y los conocimientos tecnológicos que la hagan autónoma y capaz de consolidar la industria del petróleo en Colombia.

8. *Rata de producción*: el contrato deja con las manos libres a las compañías extranjeras para que exploten el crudo según sus criterios. En tal senti-

do, las multinacionales se exceden en la producción diaria, lo que conduce al agotamiento acelerado de las reservas y a la despresurización de los pozos. Esto obliga a la recuperación secundaria y terciaria, con lo que se hace más costosa la extracción de crudos que, al terminar el contrato, tendrá que asumir Ecopetrol.

Al examinar la discusión sobre el Contrato de Asociación y en la medida en que se ve como un instrumento de la política y no es en sí mismo como una política, se aprecian importantes convergencias en el terreno administrativo de una política petrolera.

La contratación no se concibe estática. Los nuevos contratos de asociación tienen la posibilidad de ser contratos de riesgo compartido. Y se reconoce una previsión administrativa de asistencia, contenida en los nuevos contratos, pues la transferencia tecnológica es la herramienta para mantener actualizados a los técnicos nacionales. Los contratos de asociación deben ser la base para obtenerla.

Se reconoce igualmente que el control de la rata de producción se debe hacer a través de los Comités Ejecutivos de las Asociaciones. Ese es un problema de los socios. A la vez, es responsabilidad de Ecopetrol el obtener la totalidad de la información de la exploración y de la producción, para impedir que se oculte la información que debe proveer el asociado.

Uno de los acuerdos de mayor significación fue el reconocimiento a la necesidad de estudiar ampliamente la participación de la nación, en una forma rigurosa y científica. Existió acuerdo en la conformación de una auditoría externa, realizada por entidades externas y privadas, como Price Water House o las Naciones Unidas.

La discusión sobre la participación de la nación en el Contrato de Asociación está mediada por la falta de confianza en los datos publicados. No hubo acuerdo acerca de los gastos de operación, reparación y mantenimiento, o los datos sobre el pago de impuestos. Igualmente, no fue satisfactoria la explicación de que la participación de la nación sea de 80% u 85%, como tampoco que la participación del asociado es de sólo el 15% ó 20%.

Este es el punto controversial que da origen a dos argumentos básicos en la discusión sobre la renegociación de los contratos vigentes. El desacuerdo gira en torno al monto real de las utilidades de los asociados y a cuál es la participación efectiva de la nación en la extracción que hace un contratista asociado de su riqueza. La discusión se desvía en si es justa o no la participación que recibe la nación y en si, por tratarse de una parte del contrato, esta debe seguir vigente.

Con respecto a los precios de compra del petróleo nacional, es indispensable establecer en el análisis un balance, sobre la base de los volúmenes pro-