

ducidos y de la legislación vigente. El desconocimiento al respecto introduce la divergencia en torno a la conveniencia o lesividad en la compra de crudo colombiano a los inversionistas, a precio internacional.

Se consideró igualmente que la necesidad que tiene el gobierno de los recursos económicos provenientes de los hidrocarburos impide el desarrollo del sector y pone en peligro su estabilidad, a mediano y largo plazo.

Recursos naturales y ecología

La nueva Constitución Política da vía a la nueva legislación petrolera, sobre la base de la defensa de los recursos naturales. En el artículo 80, establece los parámetros de la planeación en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales y en general, la Constitución contiene 22 artículos sobre el tema ambiental.

Todas las empresas que exploten petróleo deben hacerlo de una manera racional, de modo que se eviten los problemas técnicos que ahora se están presentando, que no se afecte el medio ambiente y que se mantengan las reservas necesarias para el autoabastecimiento del país. Igualmente, existió acuerdo en la conformación de la Comisión Evaluadora de los Efectos Ecológicos, conformada por entidades externas y privadas, como Price Water House o las Naciones Unidas.

En general, puede establecerse que todas las partes están en acuerdo en la que hay necesidad de manejar los recursos, sobre la base de la protección al medio ambiente.

Ecopetrol

La idea central es *hacer de Ecopetrol una empresa fuerte y desarrollada en la industria del petróleo y sus derivados*. A partir de esa idea, se expresa lo siguiente:

1. *Magnitud de Ecopetrol*: no ha sido política de los gobiernos fortalecer a Ecopetrol. Al contrario, se han desmontado partes importantes de la empresa, como la Unidad de Exploración y la Unidad de Perforación. También se privatizó la planta de polipropileno.

El gobierno no puede embarcar al pueblo colombiano en proyectos antitécnicos (como el de la refinería aplazada) y sobre todo antieconómicos, solo por el hecho de adelantar a toda costa la privatización de Ecopetrol.

Ecopetrol debe asumir con mayor cobertura las actividades de exploración, perforación, explotación y refinación y debe extender su actividad, hacia el área de la petroquímica.

Con el desarrollo que ha alcanzado Ecopetrol, se cuenta con el material humano y técnico necesario para que la empresa asuma la exploración, la explotación y la distribución directa. La forma de ejecutar estos proyectos e

inversiones debe darse prioritariamente a través del sector privado, que está en capacidad de traer tecnología de punta y capital de riesgo.

2. *Planes de Ecopetrol*: uno de los problemas de los hidrocarburos es la falta de planes de Ecopetrol. El actual Plan de Ajuste Dinámico tiene dos errores políticos: se basó en que los precios de los hidrocarburos iban a subir y en que la Unión Soviética no iba a cumplir con sus compromisos de exportación de hidrocarburos, lo que no ha ocurrido. Por ejemplo, en la parte de refinación, le falta soporte técnico. La planeación de la industria petrolera no puede ser coyuntural.

La necesidad que tiene el país de aumentar su industria petrolera no proviene de la falta de recursos económicos: proviene de su esquema de trabajo, que no es adecuado para cumplir con la responsabilidad que tendrá en caso de que se cumplan las expectativas del campo de Cusiana y para administrar los actuales contratos, a través de un adecuado análisis de la información, suministrada por los asociados.

Los recursos naturales deben ser la base de una futura economía, cuyo propósito sea resolver las necesidades fundamentales de nuestro pueblo, sobre la base de proyectos de desarrollo, que deben enmarcarse en las necesidades de nuestra nación.

Las convergencias de los participantes en la reunión de Costa Rica en torno a la empresa estatal de petróleos son importantes, en cuanto se consideró conveniente la participación del sector privado en actividades del sector energético, idea que en general no debe verse como absoluta, sino que contiene gran cantidad de particularidades y aspectos. No hubo acuerdo en las formas de participación de la empresa privada, ni en cuáles actividades sería más conveniente su presencia, ni en que el crecimiento de Ecopetrol se debe dar aumentando su actual participación en actividades como exploración y producción.

Es rica la discusión en establecer lineamientos para los planes de Ecopetrol, como entidad rectora de la política petrolera. La planeación, tanto del sistema energético, como de los sectores donde se deben invertir sus recursos, debe realizarse con visión de futuro, a mediano y largo plazo. A la vez, los planes de desarrollo deben realizarse eficiente y oportunamente, para evitar sobrecostos financieros y de capital muerto.

Políticas de uso y desarrollo

1. *Nueva refinería*: la planeación de la nueva refinería obedecía a satisfacer los intereses de la Texas Petroleum Company, pues el 50% de la alimentación de la refinería sería crudo pesado de los campos que tiene esta compañía en el Magdalena Medio.

Texas no podrá explotar los 75 mil barriles por día que había ofrecido explotar. Como ya no se le puede construir la refinería a Texas, entonces el gobierno decidió aplazar la construcción.

2. *Ampliación de refinación*: el déficit diario de 25 mil barriles de gasolina, que se están importando, causa graves daños a la economía nacional.

Se evidencia la necesidad de ampliar la capacidad de refinación y reorganizar el Oleoducto Vasconia-Coveñas, en función de refinar crudos para satisfacer la demanda interna y para exportar los refinados sobrantes.

Colombia necesita urgentemente ampliar su capacidad de refinación. Se debe optar por la alternativa más económica, rápida y eficiente para el país, que es la ampliación de las refinerías de Barrancabermeja y de Cartagena, en un esquema de alta conversión.

Con un esquema de alta conversión, se pueden cargar crudos pesados, en cualquier proporción y sin ningún problema y es innecesario producir el indeseable *fuel oil*, porque el 95% de la alimentación se convierte en derivados livianos.

Oleoducto Colombia

Con respecto al oleoducto Vasconia-Coveñas, es oportuno mencionar que si con refinería es perjudicial, sin refinería es peor. Las multinacionales exportarían por dicho oleoducto el crudo que el país necesita para su autoabastecimiento de combustibles, más ahora, cuando sabemos que agotaron y destruyeron Caño Limón.

Tal como ocurrió con el oleoducto Caño Limón-Coveñas, el sobredimensionamiento de este oleoducto es innegable y su construcción acarreará consecuencias graves para la nación: está diseñado para transportar 150 mil barriles diarios y para copar su capacidad habrá que duplicar la tasa de extracción actual en el Casanare y en el Huila.

Se despejó el camino para que no sea Ecopetrol sino las multinacionales las que operen y controlen el Oleoducto Colombia.

Existe una relación de concomitancia entre el proyecto de nueva refinería de mediana conversión y la construcción del Oleoducto Colombia. Cada proyecto necesita del otro, para ser realizable. El ‘tubo’ se necesitaba hacia la refinería (proyectada en el Magdalena Medio), para que las multinacionales pudieran explotar aceleradamente los campos del Casanare, del Meta y del Huila y para exportar rápidamente nuestro petróleo; por tanto, la propuesta de la refinería necesitaba que se construyera el ‘tubo’, para utilizar parte de su sobredimensionamiento en exportar la gran cantidad del *fuel oil* sobrante de la refinación de los crudos pesados.

En una discusión coyuntural se hace notoria la falta de información suficiente, para tratar temas de importancia y definir acuerdos. Es claro que en el

tema de la refinación, de la conveniencia de ampliación de la capacidad refinadora y de la construcción de vías de transporte para la evacuación de nuevos crudos las discusiones tienden a mostrar problemas existentes, pero en los que son deficientes los datos.

Si bien es cierto que existe consenso en la necesidad nacional de ser autosuficientes, también hay desacuerdos en el planteamiento de si la refinería obedecía solo a los intereses de la Texas, o de si la producción debe ser hasta de un 95% de derivados con crudos pesados, o sobre la producción de 75 mil barriles por día en Cocorná.

Asimismo, hay divergencias de difícil interpretación, como aquella de la conveniencia del Oleoducto Colombia para la exportación de crudos, como una ventaja económica para el país, y en la conveniencia o inconveniencia de que los particulares operen este oleoducto. A su lado está una clara divergencia entre la interrelación entre el oleoducto y la refinería de mediana conversión.

Participación de la sociedad

El debate sobre la participación de la sociedad en la problemática de los hidrocarburos y los energéticos se centró en los siguientes aspectos: fijación de políticas, regalías y planes de desarrollo regionales.

Fijación de políticas

El establecimiento de políticas tiene dos formas extremas de hacerse. La primera se basa en la decisión unilateral del Estado; la segunda, en la realización de foros regionales. Una política general considera ambas como inaplicables. Por lo tanto, se prevé una posible fórmula alterna, que tiene los siguientes componentes:

1. La planeación regional debe surgir del consenso de foros regionales, en los que participen todas las fuerzas vivas de la región.
2. La exploración de energéticos se debe basar prioritariamente en contratos de asociación.
3. La refinación y la petroquímica deben quedar en manos de la empresa privada o de sociedades de economía mixta.
4. Las condiciones contractuales con empresas privadas para la explotación de los recursos energéticos se deben tratar en el Congreso o en la Comisión Nacional de Energía.

La CGSB presentó en diversos momentos análisis y propuestas sobre los problemas del manejo de los recursos energéticos en el país:

1. Lo fundamental es que los recursos naturales deben manejarse con otra política y con otro enfoque.

2. Los recursos naturales significan nuestra mejor riqueza y patrimonio y deben ser administrados con criterio nacionalista y soberano.
3. Ese patrimonio debe ser la base de la proyección económica de la Nueva Colombia.

‘A donde hay miel, van las abejas’: con la sugerencia de esta frase, se deben establecer las condiciones de los contratos de asociación, en procura de mejorar las condiciones para la nación.

Los problemas que deben discutirse con prioridad acerca del sector de los hidrocarburos son:

1. La necesidad de un nuevo sistema de contratación, en el que Ecopetrol no aporte dineros y permita ejercer la soberanía energética.
2. Se deben buscar mecanismos para que la población participe de su riqueza; en caso contrario, se genera violencia.
3. Se debe revisar el actual sistema de contratación en las asociaciones.
4. Las concesiones se deben finiquitar, a medida que se venzan los términos contractuales.

El elemento central de la participación de la sociedad está definido en que la fijación de políticas debe nacer de la nación, con fundamento en la ‘soberanía sobre el recurso’ y en el postulado de ‘sembrar el petróleo’. Sin embargo, al tratar de examinar que la fijación de políticas debe partir de la nación, el desacuerdo no solo está en la forma de los nuevos contratos, sino que también aparece en la forma en que deben participar las comunidades.

Regalías

1. *Planes de desarrollo regionales*: Ecopetrol utiliza estos dineros en la construcción de infraestructura para los contratos de asociación y en la reparación de los daños causados por los mismos contratos.

De otro lado, los pobladores de los municipios no tienen la autonomía para adelantar las inversiones de carácter social; por el contrario, son los gobernantes tradicionales quienes manejan los dineros provenientes de regalías. Ello sólo sirve para aumentar la corrupción y el enriquecimiento ilícito de la clase política. La construcción de obras suntuarias, los desfalcos y el peculado son los destinos de la mayor parte de las regalías. Las regalías terminan siendo un suministro de dinero, sin planeación de desarrollo que beneficie a los pobladores de los municipios.

Los dineros de regalías deben destinarse al desarrollo regional, a actividades que produzcan una rentabilidad adecuada, que generen empleo y productividad.

Las regalías deben invertirse teniendo como base un plan de desarrollo regional. Deben invertirse en industrias y empresas que generen empleo es-

table y en la satisfacción de necesidades básicas de las comunidades: salud, servicios públicos, vías de comunicación, educación, recreación y deporte.

La comunidad debe participar en la elaboración de los planes de inversión de las regalías, en su administración y en su control. Los pobladores de los municipios deben tener autonomía para definir con criterio social el mejor destino de sus riquezas.

2. *Fondo Nacional de Regalías*: la Reforma Constitucional creó el Fondo Nacional de Regalías. La nueva legislación sobre regalías, en desarrollo del artículo 360 de la Constitución, estableció que todos los minerales pagarán regalías a los departamentos, municipios y puertos donde se desarrollen actividades de explotación de estos recursos.

Cuando la participación de la sociedad se refiere a la distribución de los ingresos por regalías, es claro el acuerdo en el que la inversión de las regalías se debe hacer basada en planes de desarrollo, preferentemente con el consenso de la población beneficiada. Inclusive el concepto de desarrollo regional establecido en el artículo 360 de la Constitución Nacional se considera insuficiente. Todo esto da lugar a una nueva discusión: la utilización que hace Ecopetrol de las regalías, en favor de su desarrollo y el monto que no se distribuye regionalmente.

Coyuntura

Los principales problemas de la coyuntura de los hidrocarburos, tratados en el foro de Costa Rica, fueron: los atentados sobre la infraestructura industrial, el ritmo de explotación del Contrato de Asociación de Caño Limón, Contrato de Asociación de Cusiana y la propuesta de un evaluación internacional sobre algunos aspectos del petróleo.

Atentados

La responsabilidad de la paz, en relación con los atentados, es del Estado. El problema de los daños a la infraestructura petrolera se debe ver en el marco de sus implicaciones económicas, técnicas y políticas. Fedepetrol se ha visto seriamente afectada por los problemas de orden público.

Se plantea la propuesta de crear una Comisión Evaluadora de los Efectos Ecológicos que se están causando. Y dicen algunos actores que la actividad de las multinacionales produce más daños ecológicos que los atentados.

Existe el ánimo de saber cómo se suspenden las voladuras de los oleoductos, por medio de acuerdos con el Estado. Los representantes de la insurgencia son conscientes del daño ecológico que se puede causar, pero se plantea que el gobierno hace más daño ecológico con los bombardeos indiscriminados.

Los voceros de la insurgencia plantean que las voladuras de oleoductos se hacen para dar respuesta a las inquietudes de la CGSB; aunque son conscientes de que el país necesita del recurso, dicen que deben realizar acciones de este tipo para llamar la atención del gobierno y obtener respuestas acerca de temas como los siguientes:

¿Se están robando el petróleo? ¿Es injusto el Contrato de Asociación para el país? ¿Cómo se va a resolver el problema de las propiedades del subsuelo en Cusiana, donde 40 familias aducen tener propiedad privada? ¿Cómo se va a resolver el problema sobre los derechos que reivindica la British Petroleum? ¿Hay tecnología adecuada y suficiente en el país para el desarrollo de la industria de los hidrocarburos? ¿Cómo se están empleando los recursos que procura la industria petrolera a los municipios y departamentos?

Efectos de los atentados

1. Los volúmenes de crudo derramados son intrascendentes si se comparan con las reservas de los campos. Por ejemplo, con una voladura en el Oleoducto Caño Limón-Coveñas, se pierden diez mil barriles, en promedio, cantidad insignificante comparada con los mil millones de barriles de reservas recuperables.

2. Para el sector económico nacional, los efectos de los atentados son negativos, por la falta de recursos que genera la no exportación de crudo, recursos que el Estado requiere a corto plazo.

3. Para las multinacionales, que no tienen las necesidades inmediatas de flujo de fondos del gobierno nacional, la suspensión de las exportaciones se compensa con un aumento en la tasa de producción o con la explotación del crudo no producido, al final del contrato de asociación, cuando el campo esté declinando.

4. Para las comunidades de la región, los daños ecológicos son en algunos casos apreciables. La política de Ecopetrol ha sido no pagar por los daños a las propiedades, cuando la rotura de los tubos se produce por sabotaje, pero sí pagarlos, cuando se generan en una mala operación, por fallas del material o por derrumbes. Sin embargo, la recuperación ecológica de la zona genera gran cantidad de empleo en la región, lo que puede verse en algunos casos como un beneficio regional, sobre todo en zonas deprimidas y con bajas posibilidades laborales para los habitantes.

5. La imagen que el país tiene de la Coordinadora Guerrillera por la realización de los atentados es negativa, sin que la opinión tenga claro que con estos actos las fuerzas guerrilleras quieren llamar la atención para abrir el debate del manejo de los recursos energéticos bajo el principio de 'soberanía

energética'. Por lo general, esos atentados se interpretan como un ataque a las multinacionales, para evitar el saqueo a las reservas no renovables.

Caño Limón

Máxima Eficiencia de Rendimiento, MER, en Caño Limón: se sobredimensionó el tamaño del oleoducto Caño Limón-Coveñas, para sacar la máxima producción, sin considerar el daño que se le pudiera causar al yacimiento.

Operación Caño Limón - Coveñas: la empresa Occidental comenzó a presionar para operar el oleoducto Caño Limón-Coveñas. Este fue un golpe certero, con el que se pretende acabar con la ingeniería de transporte de Ecopetrol.

Cusiana

Legalidad del Contrato de Asociación para Cusiana: el Contrato de Asociación Santiago de las Atalayas se firmó entre Ecopetrol y Tritón de Colombia Inc, el 11 de junio de 1982 y su fecha efectiva es el 1 de julio del mismo año.

Los trabajos exploratorios que se acordaron en la cláusula quinta del contrato y que son de obligatorio cumplimiento para la compañía extranjera contemplaban que desde el cuarto año del contrato, inclusive, Tritón perforaría dos pozos exploratorios por cada año, hasta completar el sexto año.

La parte extranjera en este Contrato de Asociación no ha cumplido con los trabajos exploratorios que se comprometió a realizar. Durante el cuarto y el quinto año del contrato no se realizó ningún trabajo.

En consecuencia, el Contrato de Asociación Santiago de las Atalayas está sin vigencia desde el 1 de julio de 1986, aunque Ecopetrol y el Ministerio de Minas y Energía no hayan cumplido con su obligación de oficializar esa terminación.

Los voceros de la insurgencia proponen que se ponga término a este contrato antes de que tengamos que lamentarnos de repetir la historia de Caño Limón. Están hablando para que el campo petrolífero más importante de toda la historia del país se explote con criterio patriótico y soberano.

Actividades de Ecopetrol en Cusiana: es necesario recordar que Ecopetrol perforó en 1976 los pozos Tauramena 1 y Tauramena 2 y obtuvo producción de hidrocarburos; ambos pozos están localizados en lo que ahora es el campo Cusiana.

Igualmente, Ecopetrol le debe al país una explicación acerca de por qué suscribió contratos sobre áreas de reserva y por qué no se ha excluido de ellos la estructura geológica en la que se encuentran los pozos de Tauramena, junto con el área de protección de 5 kilómetros a su alrededor.

Se prevé la presión británica en las inversiones de Cusiana, sobre el manejo técnico, financiero y administrativo, lo que conducirá a la comercialización de los equipos a instalar.

Comité de Evaluación Ecológica

Se propone crear una Comisión Evaluadora de los Efectos Ecológicos que se están causando, que miraría entre otras cosas la afirmación de que la actividad de las multinacionales producen más daños ecológicos que los atentados.

Establecer la dimensión de los impactos, los efectos y las causas de los atentados contra la infraestructura petrolera es labor de un grupo especializado. Esta concertación se acompañó de una propuesta de resolución de la particularidad de los atentados, pues los participantes coincidieron en que si la discusión de temas de política petrolera conduce a la suspensión de los atentados, sería factible presentar este mecanismo a las conversaciones con el gobierno.

Participación de la nación

Sobre la base del Contrato de Asociación, el país recibe el 81% de la producción y el asociado, un 19%.

En relación con el porcentaje de crudo que queda para el país en los contratos de asociación, es conveniente buscar una auditoría externa, para que analice las cifras en los diferentes campos, pues se habla de porcentajes de participación y transferencias al Estado hasta del 85%.

Al examinar los temas coyunturales separadamente, se revelan preguntas que no tienen una respuesta clara y evidencian la controversia entre los actores. Posteriormente, se producen denuncias o argumentos que apoyan planteamientos de fondo, en la discusión temática.

Preguntas en torno a si existen mínimos controles ecológicos de parte de las multinacionales ante los atentados, si el diámetro de la tubería del oleoducto que transporta los crudos de Arauca al puerto es resultado de las reservas probadas recuperables, si el Contrato de Asociación previó que Occidental sería el operador tanto del campo como del oleoducto, si el yacimiento de Cusiana corresponde a las exploraciones de Ecopetrol, si durante la exploración que realizó en la zona no llegó a la profundidad donde Tritón encontró hidrocarburos.

Por otro lado, se muestra cómo al margen de una discusión entre los actores interesados existe la disposición de poner en la discusión internacional la justeza de cada planteamiento, a la vez que validar los argumentos en disputa. Las partes coincidieron en conformar la Comisión Evaluadora de los Efectos Ecológicos y de una auditoría externa en las que participen entidades externas y privadas, como Price Water House o las Naciones Unidas.

Nueva reunión, con nuevos participantes

El análisis de la problemática energética requiere de la discusión abierta de toda la nación. Es necesaria la opinión de todos los estamentos nacionales en el análisis de los problemas colombianos.

A partir del intercambio de información, sin la intención de llegar a conclusiones y buscando 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.

El diálogo iniciado sobre los recursos energéticos se debe promover en un foro más amplio, en el que haga presencia el Estado colombiano y que se realice con preferencia en Colombia.

Con posterioridad a la presentación de los temas de discusión, comenzó una jornada de argumentaciones sobre ellos y eso originó un listado en el que se reúnen los temas con perspectiva de discusión posterior (véase cuadro 2). Con él se pueden precisar los acuerdos y desacuerdos surgidos en la reunión de Costa Rica.

CUADRO 2

COSTA RICA. TEMAS CON PERSPECTIVAS DE MAYOR DEBATE

Diferencia entre nacionalizar y nacionalización	Transferencia de tecnología
Soberanía energética	• ¿Cómo obtenerla?
Sembrar petróleo	Rata de producción (Máxima Eficiencia de Rendimiento)
Precio soberano del crudo	Capacidad de Ecopetrol para recibir tecnología
Necesidad de una nueva legislación	Sobredimensionamiento de instalaciones
• Su contradicción con renegociar contratos	Regalías
Constitución Nacional - Sus aspectos energéticos	• Cómo se participa con autonomía
Protección del medio ambiente	• Forma organizativa de participación de la población
Racionalidad como mecanismo de control a la producción	• Cómo se castiga el mal manejo de la regalía
Estudios de la ONU	• ¿Quién elabora los planes de desarrollo?
Participación y ganancias del asociado	• Reforma de la ley 141 de 1994
Costos del crudo	Magnitud del sector petrolero
• Precio del mercado	¿En qué actividades debe participar el inversionista privado?
• Precio/costo de producción	Crecimiento de sector petrolero
Inversión	Visión de elaboración de los planes del sector petrolero
• Extranjera	Cuencas calientes y cuencas frías
• Privada	Operación de los contratos
• Nacional	Déficit diario de combustibles
Fijación de políticas: ¿quién las define?	Autosuficiencia interna
Nuevas formas de contratación	Inversión nacional en petroquímica
Precios para la refinación interna	Acuerdo con la Gran Bretaña
• Producido por Ecopetrol	Control ecológico de las multinacionales
• Comprado	Otras fuentes energéticas
Precio de compra de crudo nacional	Energéticos sustitutos
Cambio de política en 1973	Gas
Cambios en el contrato y nueva legislación	• Uso del gas en la industria
Balance energético en peso y volumen	• Masificación del gas
Causalidad del debilitamiento de Ecopetrol	Operación de los contratos
Función de Ecopetrol en el manejo de la información	

ACUERDOS Y DESACUERDOS

Los acuerdos de la reunión de Costa Rica tuvieron el presupuesto de ser la base de una discusión futura. Ellos deberían profundizarse en una nueva reunión, en la que participen representantes con capacidad de decisión. Dicho de otra manera, el propósito de establecer los acuerdos fue el de transformarlos en punto de partida de un proceso de diálogo temático.

En la reunión se hizo una lista de los acuerdos:

1. La fijación de políticas debe nacer de la nación, sobre la base de los criterios de 'soberanía del recurso' y de 'sembrar el petróleo'. Dicho de otra manera, la base del manejo del recurso debe ser el postulado de la 'soberanía energética'. Las ganancias de la explotación se deben invertir en actividades productivas, a partir del presupuesto de 'sembrar el petróleo'.
2. Es necesaria una nueva y completa legislación energética.
3. La necesidad de que el gobierno obtenga recursos económicos que provienen de los hidrocarburos impide el autónomo desarrollo del sector y hace peligrar su estabilidad, a mediano y largo plazo.
4. La 'racionalidad energética' es un mecanismo adecuado para optimizar la producción y el consumo de energía.
5. La planeación del sector energético debe realizarse con visión de futuro, a mediano y largo plazo.
6. Es conveniente la participación del sector privado en el sector energético, en aquellas actividades donde Ecopetrol no pueda ser autosuficiente.
7. Es necesaria la participación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología y de conocimientos en el sector energético.
8. La ejecución de los planes de desarrollo debe hacerse en forma eficiente y oportuna, para evitar sobrecostos financieros y de capital muerto.
9. Es una necesidad del país ser autosuficiente para garantizar el consumo interno.
10. El país debe invertir en petroquímica y sustituir la importación de fertilizantes y agroquímicos.
11. Se requiere utilizar el gas natural que se está quemando, en la producción de petroquímicos y en el consumo doméstico.
12. Debe continuarse la masificación del gas natural a nivel nacional.
13. Es responsabilidad de Ecopetrol obtener la totalidad de la información de las actividades de exploración y producción y darle una utilización que beneficie a la nación.
14. Los asociados están utilizando la información que se les suministra del archivo geológico de Ecopetrol, en beneficio de sus contratos.

15. El control de la rata de producción debe hacerse a través de los comités ejecutivos de las asociaciones, con participación de Ecopetrol, en defensa de la estabilidad del campo y de una óptima y adecuada explotación.
16. Los nuevos contratos de asociación tienen la posibilidad de ser de riesgo compartido.
17. Se deben demostrar previamente las afirmaciones de incumplimiento de Triton, antes de tomar medidas sobre el contrato de asociación respectivo.
18. La transferencia técnica se está previendo en los nuevos contratos de asociación.
19. La transferencia tecnológica es la herramienta que mantiene actualizados a los técnicos nacionales y los contratos de asociación deben ser el medio para obtenerla.
20. La transferencia de tecnología de punta debe ser la base del futuro desarrollo de la industria y de los técnicos energéticos nacionales.
21. Los recursos naturales no renovables deben manejarse sobre la base de la protección del medio ambiente.
22. Hubo acuerdo en la conformación de una Comisión Evaluadora de los Efectos Ecológicos y una Comisión Evaluadora de la Participación de la Nación en los Contratos de Asociación, en la que se utilicen los servicios de entidades externas y privadas, como Price Water House o las Naciones Unidas.
23. La definición del artículo 360 de la Constitución en el Congreso será la base del éxito o del fracaso del desarrollo de las regiones favorecidas.
24. La inversión de las regalías se debe hacer a partir de planes de desarrollo, preferentemente con el consentimiento de la población beneficiada. Los malos manejos de las regalías se deben castigar con su transferencia por un año al Estado, de acuerdo con lo previsto en la ley.
25. Es necesario continuar los diálogos acerca del tema energético a nivel nacional y preferentemente con participación de las entidades decisorias del sector, tanto estatales como privadas.
26. Si la discusión de temas de política petrolera conduce a la suspensión de los atentados, se considera que este mecanismo sería factible de presentarse a las conversaciones con el gobierno.

Con esa lista se elaboró en el marco de este estudio un cuadro en el que esos acuerdos se ordenan por temas (cuadro 3). Por su parte, los desacuerdos no representan puntos necesariamente irreconciliables de los participantes, pues para valorarlos en ese sentido se hubiese requerido de una mayor elaboración. Se describen para obtener una mejor visión del proceso de dis-

cusión. Acuerdos y desacuerdos constituyen una importante base de análisis, para el examen de la problemática.

Puntos de desacuerdo

En Costa Rica, los principales desacuerdos conceptuales giraron en torno a diferencias de opinión entre los enunciados de ‘nacionalizar’ y de ‘nacionalización’. Se consideró poco clara la expresión ‘soberanía sobre precio de crudos’.

Igualmente, se mantuvieron diferencias de interpretación sobre el procedimiento a seguir en el momento de producirse la reversión de los contratos de concesión vigentes.

Fueron motivo de desacuerdo algunos resultados de la gestión sobre el recurso: no hubo conformidad acerca de que el cambio en la política de precios en 1973 reactivó la actividad exploratoria y de que, por lo tanto, sobre la base de ese cambio, se consiguió la autosuficiencia petrolera.

En relación con el instrumento contractual, las diferencias se expresan en si los actuales contratos permiten o no ejercer la soberanía sobre el recurso en la explotación de los recursos naturales, en la revisión y renegociación de los contratos de asociación, en la modificación de los ingresos de los asociados y en la toma de decisiones y sobre las ventajas de los nuevos modelos de contratación. Tampoco existió acuerdo en lo referente a que, en los contratos de asociación, los gastos de operación, de reparación y mantenimiento y el pago de impuestos, que incluye regalías, signifiquen que la participación de la nación es del 80% o el 85% de la producción, ni que estas figuras se deban tener en cuenta para decir que la participación del asociado es del 20% o 15%, respectivamente. Tampoco se aceptó que las multinacionales tengan mínimos controles ecológicos.

Con respecto al papel de Ecopetrol, las divergencias se centraron en su crecimiento y en el aumento de su actual participación en actividades como exploración y producción; en la capacidad para recibir y asimilar la tecnología que los asociados aplican en el desarrollo de los contratos; en las formas de participación de la empresa privada y en el tipo de actividades en el que sería preferente su presencia, y en la utilización de una parte de las regalías para el desarrollo de Ecopetrol.

En términos de las operaciones de los contratos de asociación, la inconformidad se suscitó en torno a que el contrato Cravo Norte no previó que la empresa Occidental sería el operador tanto del campo como del oleoducto, ni que el diámetro de la tubería del oleoducto Caño Limón - Coveñas se haría sobre la base de las reservas probadas recuperables. No se aceptó tampoco el planteamiento de que Ecopetrol, durante la exploración que realizó en la zona de Cusiana, no llegó a la profundidad donde la empresa Triton encontró hidrocarburos.

Hubo además desacuerdos sobre actividades propuestas por la Texas Petroleum Company (División Colombia), relacionadas con la producción de 75 mil barriles por día en Cocorná. Se contradijeron las teorías de que la refinería del Magdalena Medio obedecía a los intereses de esa empresa, como también la producción y el proceso de refinación de alta conversión, hasta de un 95%, de derivados con crudos pesados.

Se evidenciaron, además, desacuerdos en la conveniencia o no del Oleoducto Colombia, para la exportación de crudos, si se veía como una ventaja económica para el país y si la operación de este oleoducto debía estar en manos de particulares; tampoco se compartió la interrelación entre el oleoducto y la refinería de mediana conversión.

Hubo diferencias acerca de la procedencia contractual de los crudos que se cargan en las refinerías y, por lo tanto, de los precios que se pagan a los productores. Se requiere un balance basado en los volúmenes producidos, las cargas a las refinerías y la legislación vigente.

Algunos de los participantes no consideran justa la cláusula de preferencia para la venta del crudo de propiedad de la multinacional en el mercado internacional, pero otros piensan que, por tratarse de una parte del contrato, debe seguir vigente.

Hubo, finalmente, discrepancias acerca de la participación de las comunidades en las decisiones sobre la explotación de hidrocarburos.

CUADRO 3

ACUERDOS Y DESACUERDOS SEGÚN TEMÁTICA

ACUERDOS	DESACUERDOS
<p>POLÍTICA La fijación de políticas debe nacer de la nación, sobre la base de los criterios de 'soberanía del recurso' y de 'sembrar el petróleo'. El recurso se debe manejar con fundamento en la 'soberanía energética'. Su producido se debe invertir en actividades productivas ('sembrar el petróleo'). Es necesaria una nueva y completa legislación energética.</p>	<p>POLÍTICA Hay diferencia de opinión entre el concepto de 'nacionalizar' y el concepto de 'nacionalización'. No es claro el término 'soberanía sobre precio de crudos'. No hubo acuerdo sobre si los actuales contratos permiten el ejercicio sobre el 'recurso soberano de la nación' en la explotación de sus recursos naturales.</p>
<p>PLANEACIÓN La necesidad que tiene el gobierno de los recursos económicos provenientes de los hidrocarburos impide el autónomo desarrollo del sector y hace peligrar su estabilidad, a mediano y largo plazo. La 'racionalidad energética' se ve como un mecanismo adecuado para optimizar la producción y consumo de energía. La planeación del sector energético y de aquellos donde se deben invertir sus recursos debe realizarse con visión de futuro, a mediano y largo plazo.</p>	
<p>PARTICIPACIÓN PRIVADA Es conveniente la participación del sector privado en el sector energético, en</p>	<p>PARTICIPACIÓN PRIVADA Hubo discrepancias acerca de la participación de las comunidades en la explotación</p>

(... continúa)

aquellas actividades donde Ecopetrol no pueda ser autosuficiente. Se requiere la participación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología y de conocimientos. La ejecución de los planes de desarrollo debe hacerse en forma eficiente y oportuna, para evitar sobrecostos financieros y de capital muerto.

PLANES FUTUROS Hubo consenso en que es necesario que el país sea autosuficiente, para garantizar el consumo interno. Debe invertirse en petroquímica y sustituir la importación de fertilizantes y de agroquímicos. Se debe utilizar el gas natural que se está quemando, para producir petroquímicos y para el consumo doméstico. Se debe continuar con la masificación del gas natural, a nivel nacional.

INFORMACIÓN Es responsabilidad de Ecopetrol obtener la totalidad de la información de la exploración y de la producción y de darle la utilización adecuada en beneficio nacional. Los asociados utilizan la información que se les entrega del archivo geológico de Ecopetrol, en beneficio de sus contratos.

CONTRATOS El control de la rata de producción se debe hacer a través de los comités ejecutivos de las asociaciones, con participación de Ecopetrol, en defensa de la estabilidad del campo y de su óptima y adecuada explotación. Los nuevos contratos de asociación tienen la posibilidad de ser de riesgo compartido.

tación de hidrocarburos. No hubo acuerdo en las formas de participación de la empresa privada ni en qué actividades sería preferente su presencia.

CONTRATOS Hay diferencias en torno al momento de la reversión de los contratos de concesión. No hubo acuerdo acerca de que el cambio en la política de precios en 1973 reactivó la actividad exploratoria y de que, por lo tanto, con base en ella, se consiguió la autosuficiencia petrolera. No hubo acuerdo con respecto a la revisión y renegociación de los actuales contratos de asociación, a la modificación de los ingresos de los asociados y a la toma de decisiones. No hubo claridad sobre las ventajas de los nuevos modelos de contratación. Hay diferencias acerca de la procedencia contractual de los crudos que se cargan en las refinerías y por lo tanto de los precios que se pagan a los productores. Se requiere un balance que se base en los volúmenes producidos, las cargas a las refinerías y la legislación vigente. Hay preferencia para la venta del crudo, de propiedad de la multinacional, en el mercado internacional. Esta cláusula no la consideran justa algunos de los participantes, mientras otros piensan que, por tratarse de una parte del contrato, debe seguir vigente. No hubo acuerdo acerca de que, en los contratos de asociación, los gastos de operación, reparación y mantenimiento y el pago de impuestos, que incluye regalías, corresponden a una participación de la nación del 80% u 85% de la producción, ni que estas figuras se deban tener en cuenta para decir que la participación del asociado es del 20% o 15%, respectivamente.

TECNOLOGÍA Se prevé la transferencia tecnológica en los nuevos contratos de asociación. La transferencia tecnológica es la herramienta para mantener actualizados a los técnicos nacionales y los contratos de

TECNOLOGÍA No hubo acuerdo en torno a que el crecimiento de Ecopetrol se consigue aumentando su actual participación en actividades como la exploración y la producción. No hubo acuerdo en la capacidad de

(continúa...)

asociación deben ser el medio para obtenerla. La transferencia de tecnología de punta debe ser la base del futuro desarrollo de la industria y de los técnicos energéticos.

CRAVO NORTE No hubo acuerdo en relación con que el diámetro de la tubería del oleoducto Caño Limón-Coveñas se hizo sobre la base de las reservas probadas recuperables. No hubo acuerdo en que el Contrato de Asociación Cravo Norte previó que Occidental sería el operador tanto del campo como del oleoducto.

CUSIANA Hubo acuerdo en que se deben demostrar previamente las afirmaciones de incumplimiento de Triton, antes de tomar medidas sobre el Contrato de Asociación.

NUEVA REFINERÍA No hubo acuerdo sobre la producción de 75 mil barriles por día de crudo pesado en Cocorná. Tampoco en la producción y en el proceso de refinación de alta conversión, hasta de un 95%, de derivados con crudos pesados.

OLEODUCTO COLOMBIA No hubo acuerdo en la conveniencia del Oleoducto Colombia para la exportación de crudos, como una ventaja económica para el país. No hubo acuerdo en la conveniencia o inconveniencia de que este oleoducto sea operado por particulares. No se compartió la interrelación entre el oleoducto y la refinería de mediana conversión.

ECOLOGÍA Hay consenso en la necesidad de manejar los recursos naturales no renovables, a partir de la protección del medio ambiente. Hubo acuerdo en la conformación de la Comisión Evaluadora de los Efectos Ecológicos, en la que se utilicen los servicios de entidades externas y privadas, como Price Water House o las Naciones Unidas. También se aceptó el porcentaje de la participación de la nación en los contratos de asociación.

REGALÍAS La definición del artículo 360 de la Constitución en el Congreso, será la base para el éxito o el fracaso del desarrollo de las regiones favorecidas. Hubo consenso en que la inversión de las regalías se debe hacer a partir de planes de desarrollo, preferentemente con el consenso de la población beneficiada. Los malos manejos de las regalías se deben castigar con la aplicación de lo previsto en la ley: transferirlas al Estado por un año.

ATENTADOS No hubo observaciones a la diferencia de los efectos ecológicos, económicos y sociales que

Ecopetrol para recibir y asimilar la tecnología que los asociados aplican en el desarrollo de los contratos.

CUSIANA No hubo acuerdo acerca de si Ecopetrol, durante la exploración que realizó en la zona de Cusiana, llegó a la profundidad donde Triton encontró hidrocarburos. No hubo acuerdo sobre las teorías de que la refinería del Magdalena Medio obedecía a los intereses de la Texas.

ECOLOGÍA No se aceptó que las multinacionales tengan mínimos controles ecológicos.

REGALÍAS No hubo acuerdo en que Ecopetrol utilice las regalías para su desarrollo.

ATENTADOS No se compartió la posición de la CGSB, de utilizar los atentados como medio para llamar la atención (continúa...)

producen los atentados. No hubo observaciones a las diferentes implicaciones económicas y a los efectos en la tasa de producción por los atentados.

ción nacional acerca de la problemática energética.

DIÁLOGOS Hubo acuerdo en la necesidad de continuar con los diálogos acerca del tema energético a nivel nacional y preferentemente, con participación de las entidades decisorias del sector, tanto estatales como privadas. Si la discusión de temas de política petrolera conduce a la suspensión de los atentados, este mecanismo sería factible de presentar a las conversaciones con el gobierno.

EVOLUCIÓN DE LA TEMÁTICA DESDE 1991

La temática que se aborda en las conversaciones de Costa Rica corresponde al estado de las discusiones de ese momento. Actualmente, el abanico de temas es más amplio y hay una mayor riqueza y profundidad en el contenido de las propuestas. Con todo, la temática no representa aún los intereses de los diversos actores.

Veamos desde la perspectiva de hoy los vacíos de la reunión de Costa Rica:

1. *Soberanía energética*: en lo tocante a la soberanía energética, no se abordaron temas que hoy forman parte de la controversia, en relación con el problema energético en lo político, económico y social: la dimensión de las reservas existentes, la propiedad del recurso, las condiciones mundiales de la industria, los términos de las medidas de ajuste estructural y de las políticas de las multinacionales para invertir, la relación tecnológica entre centro y periferia, los recursos naturales como riquezas y patrimonio, el carácter estratégico de los hidrocarburos, la dimensión e importancia del sector energético, el manejo de los recursos y su fijación de políticas, la descentralización y el desarrollo regional, los aspectos constitucionales energéticos.

2. *Modelo de desarrollo*: no se trataron temas como el de los principios, fundamentos y objetivo de una política de desarrollo, la conservación, el desarrollo sustentable, el medio ambiente, la determinación de factores exógenos y las condiciones del mercado mundial, las fuentes energéticas alternativas, la sustitución de los energéticos, el uso racional de la energía, los recursos naturales como base de la futura economía, la economía minero-energética, la competitividad internacional, las diferentes fases de desarrollo de los recursos hidrocarburos, el aprovechamiento y explotación racional de los recursos, la exportación de recursos y la creación de valor agregado, los inversionistas y los aspectos relacionados con la inversión, el financiamiento, la tecnología, la investigación, los fondos de inversión establecidos en la industria (Fondo de Estabilización Petrolera, FEP; Fondo de Fomento a la

Industria y Desarrollo FFI&D; Fondo de Exploración Petrolera, Fodex) y la planeación energética.

3. *Instrumentos de política*: aunque la discusión en Costa Rica se ocupó de una variada gama de temas, en la actualidad existen muchos aspectos básicos para el desarrollo de la gestión: riesgos de la inversión; aspectos del sistema contractual relacionados con flexibilidad, modificabilidad, legalidad de los contratos de Asociación; la operatividad de los contratos en aspectos como dimensión de las instalaciones, rata de producción, los aportes al Estado y los mecanismos de precios; la autosuficiencia energética y petrolera; otras formas de contratación; el debilitamiento de Ecopetrol, su privatización, su reestructuración, la ley 37 de 1989, sus planes de desarrollo y el manejo del gas.

4 *Participación de la sociedad*: en la temática de la participación de la sociedad no se trataron los temas referentes a los criterios de la participación misma, la gestión de los recursos, la incidencia de la población en la elaboración de los planes de desarrollo bajo criterios de inversión social, autonomía, formas organizativas. Aparecen también nuevos aspectos como la vigencia y reforma de la Ley de Regalías (ley 141 de 1994).

5. *Coyuntura*: nuevos temas se han incorporado con motivo de la controversia; temas para la discusión como el diagnóstico de las bonanzas petroleras de Arauca y Cusiana, el acuerdo firmado con la Gran Bretaña y los cambios introducidos en los sistemas de contratación.


EDITORIAL
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
CAMPAÑA
ADOPTA UN LIBRO
Prohibida su venta

CUADRO 4

NUEVOS TEMAS, DESPUÉS DE COSTA RICA

Ley 37 de 1989

Enfermedades

Inversión de riesgo

- Riesgo externo

Uso racional de energía

Privatización reestructuración

Flexibilización de los contratos

Prórroga de los contratos

Concesión moderna

Veeduría a la gestión

Regulación (normas y tarifas)

Gas

- Mercado
- Regulación
- Infraestructura
- Tarifa
- Subsidio
- Distribución
- Uso
- Reservas
- Industrialización
- Exploración
- Demanda y consumo
- Excedente exportable

Medio ambiente

Multinacionales

Descentralización y desarrollo regional

Fondo de estabilización petrolera

Fondo de fomento a la industria y desarrollo

Globalización y cambio

Inversión extranjera

- Cuál es la cuota del capital nacional

El petróleo de la nación

El gas

- Para consumo doméstico o para bloque
- Tarifas iguales a las de energía eléctrica

Industrialización

- Sostenida
- Autoabastecimiento

Exploración

- Sostenida

Demanda y consumo

- Sostenidos

Excedente exportable

- El mercado mundial como objetivo
- Determinado por factores exógenos

Aportes al Estado

Aportes fiscales

Economía minero-energética

- Moderación con el exceso de recursos
- Ser competitivos internacionalmente

Riesgo exploratorio

- Mayor información

Renta petrolera

- Extensión de la autosuficiencia energética
- Petróleo - gas - carbón

Inversionistas

- Mayores posibilidades
- Racionalidad
- Pacífico, G3, Estados Unidos de América

Fondo de Estabilización Petrolera

- No es garantía de estabilidad macroeconómica
 - Es decreciente desde el año 2003
-

CAPÍTULO V

*Estado de
la discusión*

El manejo de los hidrocarburos y el de los recursos naturales energéticos en general son unos de los posibles temas que deben resolverse en Colombia, para alcanzar un escenario de construcción de la paz en el país. Cuatro actores, entre los muchos que están inmersos en la problemática (véase matriz 4 de la Introducción), expresan en forma relevante sus propuestas y perspectivas en torno a esos temas: la insurgencia, el Estado, los inversionistas y los trabajadores.

Es útil caracterizar en forma general a los cuatro actores mencionados:

1. Estado: la política del Estado no refleja una articulación sólida entre sus tres poderes, en torno al tema de la energía: mientras para el Poder Legislativo el problema se definió en virtud de la ley 20 de 1969, que otorgó a Ecopetrol la facultad de administrar los recursos que se coloquen a su cuidado, para el Poder Ejecutivo, con su potestad para manejar la economía y administrar las empresas industriales y comerciales del Estado, el manejo que se dé a esa empresa corresponde a cada gobierno; es por ello que el Poder Ejecutivo se propia de los recursos que ella genera y los emplea en los gastos del gobierno.

Por otra parte, uno de los organismos de control, la Contraloría General de la República, cuestiona frecuentemente las decisiones del gobierno, porque carece de una visión sobre el futuro de un recurso no renovable. Existe, eso sí, un Plan Nacional de Energía, definido según las decisiones particulares que toma cada uno de los subsectores que componen el sector energético, cuya finalidad es responder a los requerimientos de los inversionistas. También es una función del Plan elaborar planes alternos o de emergencia, que suplan las deficiencias de la planeación, ocasionadas por las decisiones de los agentes económicos, de no invertir.

2. Insurgencia¹: la validez de su propuesta (en especial, la del Ejército de Liberación Nacional, ELN) se fundamenta en su carácter de actor protagónico en la formulación de la propuesta de soberanía popular y nacional; plantea una política energética integral para Colombia, que articule los intereses de los actores sociales y cuyo centro sea la constitución de un Consejo Nacional Petrolero, que tenga el carácter de instancia representativa de la soberanía.

1 La insurgencia expresó en la Tercera Cumbre de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar la necesidad de discutir sobre el petróleo y los recursos naturales y de ver esos temas como aspectos de una propuesta de paz. El ELN tuvo una posición dominante dentro de la Coordinadora en la discusión de problemas petroleros y de recursos naturales. Un acuerdo con esta guerrilla no es posible sin incorporar decisiones particulares al respecto. Por tanto, para analizar la posición de la insurgencia, se toma como base la argumentación del ELN. Cuando en particular se refiera a otros grupos de la insurgencia, se hará referencia explícita.

3. Inversionistas: por ser agentes económicos, los inversionistas consideran el petróleo como un negocio que les propone el Estado, bajo unas condiciones específicas y con unas ventajas, atractivas o no, para ellos. Con estos elementos, razonan sobre su inversión. Sin embargo, puesto que hay factores de riesgo para la estabilidad del negocio, los inversionistas se convierten en actores políticos, que actúan con poder, motivados por la ganancia. En una perspectiva de acuerdos de paz, el petróleo no les pertenece; son inversionistas según las normas fijadas por el gobierno, pero sí les afecta el destino asignado a la renta petrolera².

4. Trabajadores: su reivindicación fundamental es que la nación es la propietaria de los recursos naturales, reivindicación que se opone a los intereses de la inversión extranjera y a las ventajas que el bloque de clases dominante ha otorgado al capital extranjero, en detrimento de una industria nacional. Su principal realización y la base de su argumentación es la empresa estatal Ecopetrol.

A partir de sus declaraciones, documentos y posiciones públicas, pero sin incluir las denuncias y las quejas, se pueden reconstruir los fundamentos de la argumentación de cada uno de los actores, para establecer sus posiciones políticas al respecto (véase también el capítulo 6). Sus posturas son el reflejo de la defensa de sus intereses. Este ejercicio se hará en torno a las cinco áreas temáticas elegidas: soberanía energética y nación, modelo de desarrollo, instrumentos de política, participación de la sociedad y coyuntura.

NACIÓN Y SOBERANÍA ENERGÉTICA

Para el ELN, las causas del problema energético son la política de saqueo y el deterioro ambiental y social que genera la extracción de los recursos naturales. El manejo irracional de los recursos es consecuencia de modelos económicos inequitativos, que han generado atraso al país, pobre beneficio social y ninguna retribución a la nación. La solución a estas situaciones consiste en aplicar un modelo de desarrollo, de crecimiento y de bienestar, en el que se planifique acertadamente todo lo relacionado con las reservas estratégicas energéticas que existen en Colombia, reservas que hay en cantidad suficiente, para garantizar un desarrollo sostenible.

2 La renta petrolera es la remuneración internacional de la propiedad de los recursos naturales. Aunque se establece internacionalmente, se determina internamente en Colombia, por medio de la participación que directamente tiene el Estado de su propia inversión, caso en el cual no desaparece, sino que se destina a la expansión de la industria. En Colombia, el Estado diferencia el ingreso de Ecopetrol, de la participación de la nación en regalías, aunque ambos son los componentes del ingreso petrolero. Los inversionistas deben pagar la renta petrolera, como remuneración por el monopolio de la propiedad colombiana.

Para los trabajadores el problema energético, referido con prioridad a lo petrolero³, se origina en el tratamiento de *economía de enclave* que se le ha dado a la industria petrolera, lo que ha impedido que ella se convierta en un polo de atracción del desarrollo. La renta que genera la industria del petróleo ha sido capturada por unos pocos agentes, que identifican la unidad nacional con la centralización del aparato estatal y que desconocen la existencia de las regiones.

La solución al problema petrolero no se alcanza pues en el corto plazo, sino que es el producto de un proceso de desarrollo social, en el que deben participar todos los actores sociales involucrados en la problemática. Se busca con ello eliminar el actual sistema, basado en la inequidad.

El Estado y los inversionistas no hablan en forma explícita de *un problema energético*, en razón de su carácter. Sí lo hacen sobre aspectos económicos y políticos de lo energético, acerca de lo cual hablan también otros actores.

Aspectos políticos

En los aspectos políticos del problema energético, las expresiones provienen de los organismos del Estado, de los inversionistas y de los trabajadores. La Contraloría General de la República considera que el país no cuenta con un proyecto para manejar las reservas de hidrocarburos en forma autónoma y sugiere que la planeación corresponde a los planes de los inversionistas internacionales. Según los inversionistas, es necesario que los colombianos realicen un debate ideológico sobre el proyecto de país que desean, pues eso les permitiría hacer definiciones en ese campo y tener mayor claridad sobre los riesgos políticos, de inversión y desarrollo, al negociar con un país que tiene claro socialmente el sentido de su desarrollo y la forma de solución de sus necesidades.

Para los trabajadores, la tarea política consiste en llenar de contenido el concepto de Estado – nación, con factores reales de poder, e ir mas allá de la norma. La realización de dicha tarea es una responsabilidad de los trabajadores petroleros, en lo económico, político, social y moral.

3 De ahí la preponderancia de la Unión Sindical Obrera, USO. Un proceso de paz incorpora las organizaciones de trabajadores como uno de los garantes de su realización. Los trabajadores de la energía, agrupados en las centrales obreras CUT (Central Unitaria de Trabajadores) y CGTD (Central General de Trabajadores Democráticos) harán evidentes, en un proceso de discusión sobre recursos naturales, sus intereses en carbón y ferromniquel, igual que lo harán quienes trabajan en la generación de energía eléctrica y en la distribución de derivados y servicios energéticos.

Aspectos económicos

El aspecto económico del problema energético es una preocupación del inversionista, pues los cambios que introduce Ecopetrol siempre significan variaciones en la apropiación de la renta, así los presente bajo el criterio de *alto riesgo exploratorio* en la inversión, que se entiende como la incertidumbre de encontrar un nuevo yacimiento. Otro motivo de preocupación de los inversionistas es la incapacidad que tienen las empresas nacionales, como el caso de Ecopetrol, para desarrollar la actividad petrolera y por tanto, la inconveniencia de que lo hagan.

Aspectos sociales

Ninguno de los cuatro actores se refiere a los aspectos sociales del problema energético. Eso puede interpretarse como el reflejo de la debilidad de la sociedad civil colombiana, entendida esta como el conjunto de actores, constituidos alrededor de la relación social y de las consecuencias políticas de la extracción, explotación y transformación de los recursos naturales no renovables o energéticos.

Reordenamiento de la discusión

La discusión del problema energético en una perspectiva de paz implica un reordenamiento temático del asunto energético. Las Farc, como parte de la Coordinadora Simón Bolívar, expuso un criterio rector para la definición del desarrollo y de la modernización económica con justicia social: el Estado debe ser el principal propietario y administrador en los sectores estratégicos, uno de ellos, el sector energético. Igualmente, la explotación de los recursos naturales debe tener por objeto el beneficio del país y de sus regiones y se debe hacer a través de un Consejo Nacional de Energía, que planifique la política energética. El criterio básico de lo anterior es el de ‘sembrar petróleo’ para las generaciones futuras.

Hay varios temas relacionados con la discusión sobre la soberanía energética y la nación que se derivan de lo anterior.

Temas derivados

1. El ELN centra su atención en el reconocimiento real de la propiedad que tiene la nación sobre los recursos del subsuelo y en el manejo autónomo de las políticas subsectoriales, que se pone en entredicho con la injerencia de las compañías transnacionales y con las presiones de gobiernos extranjeros o del FMI. Colombia, en el contexto internacional, no tiene una política clara en torno a sus recursos naturales; la infraestructura se construye sobre la base de fuentes externas y no para la integración de los mercados, ni en función de la integración latinoamericana.

2. Los trabajadores, por su parte, interpretan la misma temática de la propiedad del petróleo desde su crítica al sistema contractual y a las definiciones constitucionales. Según ellos, mediante trucos jurídicos y prórrogas se enajena a perpetuidad el recurso⁴. Dicen que en la actualidad el sistema contractual ha convertido a la nación, de dueña del recurso, en socia de su explotación.

El punto de partida de los trabajadores en la discusión sobre el petróleo es que, a pesar de que este recurso constituye una riqueza y un patrimonio de la nación, la actividad petrolera no ha favorecido la formación de un tejido político y social de ciudadanos que se sientan representados y se reconozcan en las condiciones de explotación, de manera que se legitime la actividad extractiva del petróleo.

3. Sobre la base de estas posiciones de la guerrilla y de los trabajadores, derivadas de su concepción del problema energético, los inversionistas subordinan las posibilidades de la discusión al contexto internacional, en particular al contexto latinoamericano, para establecer un número limitado de indicadores: la potencialidad de las reservas colombianas, el origen de las bonanzas y la escasez nacional de abastecimiento.

4. La Contraloría General de la República resalta la necesidad de generar una conciencia colectiva, en torno al problema de los recursos naturales, para cerrar la brecha existente entre lo que debería ser una política competente, organizada, nacional y con propósitos concretos, por un lado, y una explotación con propósito nacional, basada en un modelo de desarrollo y en planes específicos, por otro.

5. Surgen entonces otros temas: el manejo de los recursos, la soberanía energética y el establecimiento de las políticas. La aclaración de estos temas es fundamental en la discusión de puntos como la nacionalización, la descentralización, el desarrollo regional y la legislación que debe normar el interés nacional.

Al respecto, la insurgencia propone que los recursos naturales se aprovechen con criterios de racionalidad, para mantener una reserva estratégica y privilegiar, sobre el mercado internacional, la solución de necesidades internas; así mismo, propone que la exportación de producción excedentaria tenga un alto componente de valor agregado. Dice que Ecopetrol es un instrumento de la soberanía energética, pero que el sistema contractual que aplica para la inversión extranjera le otorga la propiedad del recurso al socio extranjero y le cede a él la iniciativa del desarrollo de la industria.

4 El término *perpetuidad*, cuando se refiere a los recursos naturales no renovables, no tiene el sentido de propiedad privada; tiene un sentido diferente, asociado a lo que dura la cosa y a su transferibilidad, según si el Estado produce una declaración de dominio sobre su propiedad, si constituye una reserva estratégica de la nación, o si compensa a las generaciones futuras por la disposición generacional de un recurso.

Por lo tanto, para la insurgencia, dado que la explotación de recursos energéticos tiene un carácter estratégico en el desarrollo social y en la seguridad nacional, solo debe haber inversión extranjera en actividades en las que el país no tenga la posibilidad de invertir, o por criterios de conveniencia.

6. El proyecto de descentralización y de desarrollo regional requiere de una mayor participación social en el producto y en el consumo energético, pues así hay una transformación progresista de la sociedad.

7. La inexistencia de una ley integral de la energía, de un marco jurídico ágil, no debe dejar duda sobre la propiedad de la nación sobre los recursos, ni supeditar esa decisión soberana a tratados que limiten su juridicidad. Para la insurgencia, la resolución de todos estos aspectos es competencia de un Congreso Nacional Energético.

8. Por su parte, los trabajadores centran su atención en el hecho de que el nuevo modelo de desarrollo debe partir de la base territorial y social, en forma de poder ascendente: del municipio, al departamento; del departamento, a la región, y de la región, a la nación; en forma concomitante, la nueva legislación petrolera debe ordenar la actual legislación, que se encuentra dispersa. El punto que principalmente se debe resolver en esa legislación es el de la propiedad del Estado sobre los yacimientos hidrocarburíferos, como un privilegio de toda la nación, para el beneficio de todos los colombianos.

Al resolver ese punto, se establecen las funciones de la empresa estatal como rectora de toda la industria del petróleo y se mantienen las posibilidades de tener un régimen contractual para la inversión extranjera, que tenga términos más equitativos para el país. La legislación debe ser resultado de la discusión de todos los sectores sociales, de modo que se establezca una política soberana.

9. La Contraloría plantea que ella debe participar en la discusión sobre el manejo del petróleo y con ello contribuir en la definición de las políticas, en la medida en que el Congreso no expresa un equilibrio poblacional, ni es representativo de las regiones; además, porque en Colombia, la estructura política del país está concebida para que los encargados de repartir los recursos sean los parlamentarios. La Contraloría también considera que las pretensiones de la guerrilla y de los trabajadores de nacionalizar la industria petrolera no son sólidas, pues el gobierno no está en capacidad de asumir las inversiones que requiere la industria.

El desarrollo regional, según la Contraloría, debe basarse en un modelo de autonomía de las localidades, en el que no haya sometimiento a controles centrales.

10. Los vacíos surgidos de los silencios sobre aspectos del manejo de los recursos dejan ver las deficiencias de la discusión acerca del establecimiento

de las políticas y de a quién corresponde definir las, una vez restablecido un escenario de paz. En efecto, las propuestas surgen en un escenario de guerra, cargado de silencios de una institucionalidad contra la que se hace la guerra y de posiciones de quienes están impedidos en su misión histórica para mantener su compromiso de defensa de los avances que ha tenido la propuesta de la nacionalización del petróleo.

11. La soberanía energética es un problema de definición política sobre la propiedad y las características de esa propiedad, que desaparece como materia de trabajo, a medida que el recurso se agota y que se transforma, a partir de su utilización, en nuevas relaciones, derivadas de un modelo de desarrollo.

MODELO DE DESARROLLO

Una vez establecido un *proyecto de nación*, su articulación depende de la definición de un modelo de desarrollo que responda a las necesidades sociales. De este modelo de desarrollo depende la definición de un modelo de acumulación, que abre las puertas a la resolución de las necesidades tecnológicas para su realización.

Los recursos naturales constituyen el sustento material del modelo de desarrollo y uno de los objetivos de la utilización de esos recursos debe ser la construcción de la nación. El centro de la controversia sobre el modelo de desarrollo es la determinación de las posibilidades y potencialidades que tienen los recursos naturales, particularmente los hidrocarburos, para aportar en la construcción de la nación.

Fundamento y principios del desarrollo

El tema del modelo de desarrollo puede considerarse apenas enunciado y poco conceptualizado. Ninguno de los actores hace propuestas o argumenta sobre los tres fundamentos de un modelo de desarrollo: conservación, desarrollo sustentable y medio ambiente, aunque se hacen menciones a otros elementos relacionados con el tema.

El ELN plantea dos presupuestos fundamentales de relación entre el uso de los hidrocarburos y la definición de un modelo de desarrollo:

1. El desarrollo de los países está ligado al comportamiento del sistema energético y su grado de crecimiento es mensurable en términos de consumo de energía.
2. Un bajo consumo interno *per cápita* de energía implica un bajo nivel de desarrollo.

Se podría decir que estos dos presupuestos no se articulan en un modelo en el que la exportación de recursos energéticos es altamente prioritaria.

A partir de esos dos presupuestos, el ELN argumenta lo siguiente:

1. Colombia tiene un promedio de consumo *per cápita* de energía apenas igual a África e inferior al latinoamericano.
2. El comportamiento en el manejo energético está ligado al rezago, pues el país no tiene capacidad todavía de sustituir la energía humana. Eso es una expresión de pobreza y fuente de conflictos políticos.
3. Los ‘dueños del país’ han preferido abastecimientos externos, a costa del sacrificio de la población.
4. Puesto que el sistema energético tiene un carácter estratégico en el desarrollo, los recursos que tiene el país en energía y las necesidades de la nación deben ser la base para replantear la política energética.

Por su parte, los trabajadores consideran oportuno, en un momento de bonanza petrolera, propiciar un cambio estructural, en la perspectiva de construir un modelo alternativo de desarrollo integral. Eso exige un adecuado aprovechamiento nacional, regional, social y ambiental. El recurso petrolero debe invertirse y sólo gastar de él lo necesario. Esa decisión implica que haya un gran propósito nacional y social, que solo puede ser definirlo un amplio conjunto de actores.

Los trabajadores entienden el desarrollo integral como un proceso deliberado, que posibilita el crecimiento económico, como base material para impulsar el progreso social y humano; y como un concepto que supone una relación dialéctica y de equilibrio entre la naturaleza y la sociedad, que actúa en asentamientos territoriales. El modelo de desarrollo integral se construye entre la sociedad civil y el Estado, con unos supuestos políticos de carácter democrático: equidad, participación, sostenibilidad eficiencia, equilibrio, solidaridad, justicia y autenticidad cultural.

Los otros dos actores, el gobierno y los inversionistas, no abordan el tema de los principios y fundamentos del desarrollo.

La política energética

Para el ELN, el contexto de desenvolvimiento de la política energética nacional es un escenario latinoamericano cuya prioridad sea la integración regional. Por su parte, los inversionistas consideran que la política energética debe mantener un prudente equilibrio entre la producción y la exploración y el desarrollo de actividades, de manera que se puedan establecer realmente las existencias de hidrocarburos.

El Ministerio de Minas y Energía considera que se deben atender con prudencia las distintas perspectivas de la política, para que los recursos disponibles de las finanzas no alteren metas macroeconómicas. También opina que se deben definir condiciones de competitividad en el escenario internacional, para atraer inversionistas. Es decir, estamos frente a un problema de política económica y de financiamiento industrial.

La Contraloría General de la República considera que se está adelantando la actividad exploratoria y de gestión de hidrocarburos sin un proyecto minero claro. Expresar que el país tiene recursos y los extrae, pero que no es un país petrolero, es motivo suficiente para generar un gran debate nacional sobre la asignación de recursos y sobre comportamientos relacionados con esa actividad.

Los trabajadores comparten la posición de la Contraloría, aunque sin establecer la finalidad de dicha política en un modelo de desarrollo; en realidad, se limitan a denunciar el tratamiento inadecuado de una prosperidad petrolera (bonanza), que tiene efectos negativos en el desarrollo, pues idealiza y deforma la realidad, con lo que se estimulan el enriquecimiento rápido y la especulación.

Objetivo de la política

Aunque el tema de los principios y fundamentos del desarrollo está poco avanzado, existen propuestas de objetivos de la política bastantes sólidos, puesto que cada actor está determinado por el escenario de país que tiene para la construir un modelo de nación.

Para el ELN, es urgente a corto y mediano plazo establecer un Plan Energético Integral, que defienda la soberanía nacional y popular y con el que se supere el manejo irracional e irresponsable que se ha dado a los recursos energéticos. Además, ese Plan debe satisfacer seis necesidades básicas de la población: trabajo, alimentación, salud, educación, vivienda y medio ambiente sano.

El Estado, por su parte, se debate entre invertir la renta petrolera conseguida, para obtener mayores existencias y ampliar el margen de la autosuficiencia energética, o, por el contrario, aumentar la renta, lo que significa encontrar menos petróleo. El objetivo de una política energética en el campo del petróleo no debe implicar un nivel de renta petrolera superior al 70%⁵; la política debe garantizar un escenario que permita materializar la riqueza natural y eso se obtiene flexibilizando las relaciones contractuales, para atraer inversionistas.

Los trabajadores interpretan esa visión del Estado, que considera el petróleo como un negocio cuyo centro de actividad está en las condiciones y regu-

5 Cuando el Ministerio de Minas y Energía habla del 70% de la renta, no se refiere en estricto sentido al 70% de la renta del suelo sobre el valor del petróleo, establecido internacionalmente, sino a lo que toma el gobierno del petróleo extraído en un contrato y en el que el Estado actúa como inversionista. También es motivo de discusión si la participación financiera del Estado en la extracción del petróleo de propiedad de la nación debe incorporarse a lo que toma el Gobierno. Si no consideramos esta parte, se entendería lo dicho por el gobierno sobre la renta, en el sentido de que esta no debería superar el 30%.

laciones de un instrumento jurídico, como una apertura generosa al capital privado y como el camino hacia el desmantelamiento de la empresa petrolera estatal, que ellos han contribuido a crear. La empresa estatal deja de ser un agente económico acumulador, que pierde la perspectiva de la inversión industrial y se convierte en un ente receptor de la renta petrolera que le corresponde al Estado, para transferirla, no distribuirla, a gastos del gobierno.

La Contraloría General de la República considera que la posición adoptada por el gobierno es cada vez menos viable, ante la ausencia de un proyecto autónomo y cohesionador.

Por el contrario, los inversionistas consideran que el objetivo de la política petrolera está en el mercado mundial, hacia el que Colombia debería orientar sus esfuerzos. En consecuencia, piensan que el gobierno hace bien en buscar condiciones contractuales adecuadas para atraer la inversión extranjera en búsqueda de petróleo. Esta actividad, considerada (sin parámetro de referencia) de alto riesgo, solo se compensa con la disminución de la participación del gobierno en los contratos.

Finalmente, el tema del tamaño del sector energético es determinante en la discusión de los objetivos de la política, puesto que implica reunir varias políticas subsectoriales (de petróleo, de gas, de carbón, de electricidad y de otras fuentes de energía), de modo que se pueda pensar en términos de sustituibilidad, de sostenibilidad, de priorizar alternativas y de responder con mayor amplitud a la disponibilidad de uno u otro recurso. El tema, también enunciado por el ELN, es un ingrediente del Plan Energético Nacional.

La racionalidad energética

La racionalidad energética se propuso como un elemento fundamental del Plan Energético Nacional, PEN, por la Unidad de Planeación Minero-Energética del Ministerio de Minas y Energía. Se entiende como una variable metodológica, para la sumatoria de planes subsectoriales contenidos en el PEN.

La racionalidad energética se aborda también en la discusión como variable articuladora de los recursos naturales, en la propuesta de la política energética integral del ELN. En esta propuesta, el aprovechamiento racional de los recursos debe garantizar siempre una reserva estratégica para el desarrollo sostenible y el bienestar de las futuras generaciones, sin perder de vista los aspectos técnicos, ambientales y sociales. En la propuesta también se contempla la búsqueda de un sustituto energético al petróleo, para destinar este recurso con prioridad a la creación de valor agregado.

El uso racional de la energía no se ha considerado como la expresión de un nuevo energético que surge de la disponibilidad de las diversas fuentes, para su utilización combinada o económicamente viable y para resolver nue-

vas necesidades tecnológicas, como sustituto, ante la progresiva disminución de reservas existentes. Esta es, ciertamente, una problemática europea, que responde a problemas geopolíticos de abastecimiento y que en una perspectiva colombiana debe responder a posibilidades de un modelo de desarrollo.

Existe un gran vacío en la discusión sobre el uso racional de las fuentes energéticas de petróleo, gas, derivados de los hidrocarburos, carbón, sustitución de fuentes energéticas, utilización de otras fuentes y protección del medio ambiente. El ELN, que tiene una respuesta argumental al discurso del gobierno sobre el impacto ambiental que generan los atentados a la infraestructura petrolera, propone hablar de lo ambiental y del impacto de la explotación petrolera, pero en su integridad, y sustenta la necesidad de constituir un centro de investigaciones científicas, energéticas y del medio ambiente.

Recursos para el futuro económico

Establecer el papel de los recursos naturales en el modelo de desarrollo supone una discusión sobre su contribución a una futura economía y al modelo de acumulación basado en la actividad de extracción. Los cuatro actores se refirieron al tema.

La insurgencia reclama la definición de una política de recursos naturales, en el que sea clara su contribución al desarrollo nacional con crecimiento social y a la integración de la nación. Esa política debe:

1. Fomentar el uso de distintos recursos energéticos.
2. Incentivar el consumo nacional industrial, agrario y rural y subsidiar a las empresas pequeñas, mediana y autogestionarias.
3. Aumentar el consumo de gas, en el sector doméstico.
4. Establecer tarifas sobre la base de la dinámica de la economía y de la producción interna.
5. Priorizar el transporte colectivo, sobre el particular.
6. Satisfacer plenamente las necesidades de energía urbana y rural.

El gobierno considera que el petróleo será el protagonista más importante del siglo veintiuno y que el futuro del país está ligado a su industria. Opina que este recurso será determinante en el desarrollo económico colombiano. Según él, Colombia tiene tres grandes problemas: pobreza, deficiente infraestructura física y bajo nivel de educación. Su solución implica una movilización ordenada de ingentes recursos. La actual riqueza petrolera brinda una posibilidad para atender esas demandas.

Los inversionistas argumentan que para que el país pueda desarrollar sus recursos necesita recibir inversiones, que sólo llegarán si cambian las condiciones de rentabilidad. La moneda dura necesaria para fomentar la riqueza petrolera está en el exterior y se obtiene exportando petróleo.

Los trabajadores perciben que las iniciativas norteamericanas sobre el continente americano tienen como finalidad, más allá de apropiarse de los mercados nacionales, la apropiación de los minerales, asegurarse para ellos las actividades de extracción, con lo que se cierran posibilidades en el mercado a los países de América Latina.

No puede entenderse en forma clara si la disputa entre los actores tiene como centro la *reprimarización* de la economía, la creación de un modelo que permita exportar valores agregados sobre la base de nuestros recursos naturales, o, por el contrario, la construcción de un contexto nacional que genere sus propios componentes, a partir de su disponibilidad de recursos. Estas propuestas se deducen de lo expresado por los cuatro actores.

Economía minero - energética

El ELN sostiene el mismo argumento que desde 1930 ha precedido las definiciones de política: la abundancia del recurso. Dice que pese a la abundancia de petróleo nuestros patrones de uso energético son deficientes y disminuyen su potencialidad. Estos aspectos muestran, según esa organización, la ausencia de una política que conduzca al aprovechamiento de los recursos con un sentido de futuro y que solo se ve el recurso como un energético para mover instrumentos de producción, o como un producto que ofrece ventajas comparativas para la exportación.

El gobierno considera que la vocación del país no es minera sino agrícola y que tan solo cuenta con unos volúmenes de recurso, que tiene restricciones en el horizonte de las reservas, en relación con el tiempo durante el cual se disponga de ellas. En este caso, también el gobierno repite el argumento histórico con el que se ha recomendado al país no buscar la base de su economía en recursos inciertos como el oro, o el petróleo, sino construirla en lo agrícola, a partir de la utilización de la infraestructura que deja la extracción minera.

La actividad petrolera mundial, según los inversionistas, se realiza en condiciones de competencia muy difíciles, que dependen cada vez más de altas tecnologías y de políticas globales de protección al medio ambiente, lo que obliga a realizar inversiones más complejas y cuantiosas. La extracción de los recursos en condiciones competitivas depende de las oportunidades que otros países del mundo ofrecen a la inversión. En estas condiciones, Colombia no es un país atractivo. Según los inversionistas, las preguntas que debe responder el país, en lugar de cuestionar su política petrolera, son: ¿el nivel de exploración está por debajo de lo que el país requiere? De ser así, ¿qué debe hacer para alcanzar un nivel óptimo? ¿Cuánto está dispuesto a ofrecer el país para lograr ese nivel?

El ELN contesta a los inversionistas que las empresas extranjeras se benefician de las inversiones de Ecopetrol en el campo exploratorio, pues usufructúan la información que obtiene la empresa estatal. Ecopetrol hace el esfuerzo exploratorio inicial y los resultados de esa información se ponen al servicio del inversionista, en virtud de los contratos. Con ello disminuye el riesgo y aumenta la probabilidad de hallazgo de las multinacionales.

Hay varios temas referentes a una economía minero - energética ante los que ningún actor presenta argumentos o propuestas: la explotación del recurso, la industrialización, la demanda y el consumo, según las necesidades del sistema socioeconómico, la contribución del sistema energético, la producción de excedentes exportables, la definición de los niveles de explotación racional del petróleo y los mecanismos de control a la producción. Se constatan grandes diferencias entre la enunciación de ideas, su realización y el control de su gestión.

Utilización del petróleo

El dilema entre consumir el petróleo en la satisfacción de necesidades internas y exportarlo para satisfacer necesidades foráneas, o la alternativa de conjugar ambas opciones han generado un debate intenso. El ELN considera que el crecimiento del sector petrolero sacrifica el autoabastecimiento, cuando se da sobre la base de su volcamiento hacia afuera. En las circunstancias actuales, el que se beneficia es el inversionista, pues la utilización del petróleo se vuelve un servicio privado.

Desde la perspectiva de la insurgencia, la política de exportación del gobierno retrasa la industrialización del país y su desarrollo económico y social, al privilegiar el sector primario de la economía. Una política de autoabastecimiento debería priorizar una inversión que garantice el bienestar de las generaciones futuras, lo que implica la utilización de los recursos de mayor disponibilidad de reservas y la investigación en torno a otras fuentes energéticas.

Los trabajadores proponen una política de comercio exterior del petróleo que se base solo en la producción de excedentes exportables que tengan valor agregado, lo que implica una agresiva política de inversión que distribuya la renta petrolera hacia la refinación y la petroquímica.

Para el gobierno, la autosuficiencia presenta dos aspectos: abastecer el consumo interno y generar excedentes exportables para mantener un equilibrio comercial en la balanza de pagos. De no profundizar en el conocimiento de las reservas potenciales, se correría el riesgo de actuar en un escenario complicado por variaciones en la tasa de cambio, motivado por las importaciones energéticas.

La visión gubernamental de desarrollo del sector petrolero se fundamenta en la exportación, y se basa en el establecimiento de contratos que deben ser flexibles, dado que nuestra economía no cuenta con los recursos suficientes para llevar a cabo todo lo que se requiere en el sector de hidrocarburos. Según el gobierno, eso corresponde a las modalidades que han permitido solucionar las limitaciones presentes.

La renta petrolera

La renta petrolera se establece internacionalmente y se tasa por el valor del petróleo en los países consumidores que no tienen propiedad del recurso. La renta está asociada a la cantidad de recursos poseídos y a la distribución que el propietario haga de los ingresos, así como a la redistribución de los acumulados de capital, que tienen origen en las industrias derivadas de su utilización.

El gobierno colombiano concluye que se advierte una gran estabilidad entre la interacción de la oferta y la demanda, que hará atractivo el negocio petrolero, especialmente para los exploradores, lo que coloca al país en una perspectiva económica para penetrar en los mercados de la cuenca de El Pacífico y en Estados Unidos. A este mercado le conviene más comprarle a los productores latinoamericanos, en razón del costo. La obtención de la renta para Colombia depende de su capacidad para garantizar una rentabilidad atractiva a los inversionistas de mejores posibilidades. Es decir, las condiciones dependen de la tasa de rentabilidad, del costo de inversión por barril y de la renta. Por lo tanto, para aumentar las reservas probadas, se requiere garantizar un orden económico y una disciplina fiscal que mejoren la distribución de la renta petrolera, con el objeto de atraer inversiones del mercado internacional.

Para el inversionista, la renta petrolera es un indicador de competitividad, determinado por la rentabilidad total de la actividad en cada campo petrolero, en particular, en comparación con los países que compiten por atraer inversión y en relación con la flexibilización del Estado para obtener su renta. Todo esto depende de escenarios de bajo precio en el mercado internacional, pues supone una oferta mayor, que la demanda en el concierto mundial energético.

Los trabajadores proponen que el eje central de la distribución de la renta sea su transformación en capital productivo, como mecanismo para impulsar y consolidar el financiamiento de la industria, la agroindustria y demás unidades productivas y de servicios de carácter estratégico. Según los trabajadores, el petróleo es un recurso para salir del subdesarrollo, para reducir la dependencia y para organizar una economía moderna. El país no debe ser un receptor pasivo de la renta, pues el aumento de la producción, las exporta-

ciones y los ingresos no es en sí mismo un criterio de desarrollo. Los excedentes provenientes de la renta petrolera deben invertirse en unidades productivas y de servicios prioritarios y no gastarse en el barril sin fondo de los gastos de funcionamiento del gobierno.

El gobierno, por el contrario, insiste en que la extensión de la autosuficiencia energética debe mantener y aumentar la posición exportadora del país, en un esquema de modernización, de mayor eficiencia y de apertura de la economía. Pero este aspecto es de fuerte controversia con los trabajadores, que ven cómo el gobierno está generando un progresivo debilitamiento de Ecopetrol, pues con sus políticas la empresa se está concentrando en hacer esfuerzos exploratorios que no la benefician. Ve además que sus recursos se desvían y que se priva de incidir en sectores claves de la economía y de realizar desarrollos en las diversas fases industriales del petróleo. Según los trabajadores, la operatividad de la empresa oficial y el abastecimiento interno del país dependerán progresivamente de la voluntad del sector privado transnacional.

En Colombia, se requiere dilucidar el contenido conceptual de la renta petrolera, para tener una claridad suficiente sobre la condición de país propietario de sus recursos naturales. Se necesita una revisión de las experiencias nacionales en las diversas formas de contratación, de la evolución del concepto de *propiedad de la cosa* cuando pertenece al Estado y del conocimiento que sobre dicha renta se tiene en América Latina. Sin que se clarifique la propiedad, la renta que se obtiene de ella y el interés de los actores sobre la misma, no es posible un acuerdo sólido sobre la utilización del recurso en un modelo de desarrollo.

Valor agregado

La actividad extractiva para la solución de necesidades energéticas y el proceso de industrialización o generación del valor agregado sobre el recurso petrolero nos conducen a la discusión sobre el financiamiento para la creación de ese valor y sobre el tipo de inversionistas que la pueden realizar.

El ELN sostiene que en el país se ha incurrido en altos endeudamientos financieros, para responder a planes y políticas trazados por el sistema internacional. También dice que mientras tanto, la empresa estatal Ecopetrol, que han logrado crear un acumulado suficiente para su propio desarrollo, es obligada a financiar los malos negocios que impone la dependencia financiera internacional: Carbocol y la interconexión eléctrica.

En el campo de la refinación, el ELN considera que no se puede hablar de futuro, si no se habla de industrialización y del valor agregado, en un proceso permanente de aumento de la capacidad refinadora, que garantice el abastecimiento interno de derivados.

Los trabajadores de la industria concentran su demanda en el aumento de la capacidad refinadora y en el desarrollo de la petroquímica primaria, de modo que se pueda abastecer el mercado nacional y proyectar la exportación de excedente. Esto lo plantean, dada la disponibilidad que tiene la empresa nacional de materias primas producidas por las refinerías de Barranca y Cartagena. Igualmente, proponen que Ecopetrol continúe con sus inversiones en otras empresas de la industria, con el propósito de mantener una presencia activa, en todo el campo del desarrollo de los hidrocarburos.

En el tema del valor agregado, la discusión no cuenta con proyectos de desarrollo, ni con unas guías de política, construidas a partir de la concepción que tengan las partes sobre el uso del recurso natural.

En materia de inversiones, el ELN considera que se requiere un sistema contractual con el que se consigan recursos financieros para la inversión y que tenga dos condiciones básicas: conservación y absoluto respeto a la autodeterminación y soberanía. La inversión debe orientarse al desarrollo tecnológico propio y a la sostenibilidad de ese desarrollo hacia las generaciones futuras.

Con respecto al financiamiento de la inversión, los trabajadores se muestran preocupados por las condiciones que se otorguen a dicha inversión, bajo las circunstancias actuales del país, y consideran que una situación de guerra no implica que retroceda la inversión, pues lo que les interesa es el margen de ganancia y el que Colombia ofrece es suficiente para ellas.

Para el gobierno, el inversionista es un extranjero al que se deben ofrecer tres elementos básicos: legislación tributaria, perspectivas de encontrar petróleo y un contrato. El instrumento del Contrato de Asociación es uno de ellos, pero Colombia ofrece los tres. El inversionista, por su parte, está buscando la tasa de retorno que tenía en los años 20 después de impuestos y contratos con vigencia de 40 años, que ofrezcan un punto óptimo de 20%, durante 40 años, en lugar de 35%, durante 8 años.

Para los inversionistas es clave que al definir el sentido de la inversión se resuelvan preguntas como las siguientes: ¿desea el país continuar con el nivel de inversiones actuales? ¿Cuánto está dispuesto a ofrecer para atraer nuevas inversiones? ¿Cuál es el costo de no atraerlas? ¿Cuál es el criterio nacionalista que prima: sostener las condiciones actuales como buenas o buscar el cambio de las condiciones para lograr atraer las inversiones de riesgo? Y responder a la pregunta de si el país quiere incrementar el volumen de inversiones, para servirse del sector petrolero como una palanca de desarrollo y como una fuente importante de ingresos externos y fiscales.

El sentido de la inversión no está expresamente enunciado ni por la guerrilla, ni por el Estado, ni por los trabajadores. No es claro en este aspecto el lugar que deben ocupar los capitales nacionales, ni la cuota que debe aportar

el Estado, con el capital obtenido de la explotación de los recursos naturales. Tampoco está claro cuáles son las actividades en las que se debe invertir, ni la responsabilidad que implicaría ello en las condiciones sociales, económicas y políticas de la nación.

Los trabajadores solo se expresan en relación con los límites de la inversión, que están condicionados por una utilidad razonable para el socio, siempre que la operación del negocio esté a cargo de Ecopetrol y que haya unos periodos de explotación no superiores a 15 años. La participación del socio debe negociarse en cada caso.

Gas y carbón

En relación con estos dos hidrocarburos, lo único que se dice es que ellos dos existen también. Pero en la discusión, pareciera que lo que se defina sobre petróleo, fuera la regla general para los demás energéticos. No se ha debatido nada sobre el conflicto en torno al gas y al carbón, en temas como uso, mercado, reservas, industrialización, excedente, consumo o prioridad de necesidades.

Tecnología

Por su política de exportaciones y el traslado a la inversión privada de las actividades rentables, el gobierno ha perdido su interés en una investigación tecnológica en la industria y ha dejado la solución de ese asunto al inversionista, que mejora su tecnología de acuerdo con los objetivos de rentabilidad de su inversión.

La insurgencia presenta tres puntos básicos sobre ciencia y tecnología, en el desarrollo de los hidrocarburos:

1. Actualización confiable de balances y potencialidades presentes y futuras de los energéticos en el país.
2. Desarrollo de tecnología propia, de modo que se fomente la investigación sectorial, nacional y regional.
3. Reconocimiento, apoyo e incentivo a la investigación popular y comunitaria.

Por lo tanto, en los contratos de inversión se debe promover el desarrollo científico y tecnológico. El sentido de la tecnología debe responder al encauzamiento de los recursos que sean necesarios para un uso racional energético y del medio ambiente, que garanticen el desarrollo propio y sostenible para las generaciones futuras.

Los trabajadores sostienen la necesidad de mantener y fortalecer el Instituto Colombiano del Petróleo, que creó Ecopetrol para fomentar las áreas de investigación científica, tecnológica y ambiental, adicionando la investi-

gación social, de desarrollo institucional y de planificación regional y local. El propósito de la investigación es avanzar en líneas de competitividad comparativa y en la promoción del desarrollo integral, en el entorno de la influencia de la industria.

Fondos de fomento

El Estado creó fondos para el manejo financiero de la exploración petrolera y para la estabilización de la economía: el Fondo de Exploración Petrolera, Fodex, y el Fondo de Estabilización Petrolera, FEP.

El Fodex fue prácticamente abandonado, pues significaba destinar recursos para la inversión directa del Estado y su continuidad comprometía la reducción de gastos del gobierno. Los trabajadores proponen su reactivación, que se financie con recursos de las exportaciones y que opere mediante la creación de una sección en Ecopetrol, dedicada a la perforación exploratoria.

El Fondo de Estabilización tiene como objeto crear un efecto positivo de los ingresos petroleros en el largo plazo, para garantizar una estabilidad macroeconómica. Esta podría deteriorarse por un ingreso acelerado de divisas, que empuje la tasa de cambio hacia arriba y afecte negativamente las importaciones y las exportaciones en los demás sectores de la economía.

A pesar de que con estos fondos se encaran dos problemas centrales del manejo financiero del petróleo, no hay manifestaciones expresas en la controversia sobre las soluciones que ellos podrían aportar al conflicto actual sobre el tema de los hidrocarburos.

Planeación energética

Aplicar el modelo de desarrollo y las políticas que surjan de la discusión es una labor que supone la planeación.

Para los trabajadores, el objetivo de la planeación es convertir el ahorro en inversión productiva, para que los excedentes no se esterilicen o se empleen en un ejercicio fiscal improductivo. La planeación depende de la calidad y transparencia en el manejo de la empresa, un manejo que debe resolver la capacidad competitiva, la eficiencia frente a la economía petrolera internacional y la atención de los suministros internos, estableciendo acciones en términos realistas, viables y firmes.

El gobierno, por su parte, elaboró un plan para analizar la evolución y los cambios previstos en el entorno nacional e internacional. Ese plan tiene como fin establecer de qué manera se afecta y cómo responde a esos condicionantes, puesto que su objetivo es mantener e incrementar el volumen exportable, manteniendo la autosuficiencia interna. Igualmente, el plan efectúa ajustes a los requerimientos internos, para resolver la deficiencia del modelo en la asig-

nación de los recursos, si los agentes económicos no encuentran un escenario atractivo para la inversión. La función del gobierno está determinada por el suministro de servicios públicos, es decir, la planeación para el gobierno es correctiva y busca con ella mantener un volumen de divisas. Es un problema de política económica, no un problema de política energética.

En la insurgencia, el ELN considera que un ente estatal, no el gobierno, debe regir la planeación. Ese ente estatal debe diagnosticar, planear y dirigir en términos nacionales al sistema energético. Propone esta radical transformación, en consideración a la ausencia de la planificación en los diversos sectores de la energía, a la falta de integración entre los sectores y a la necesidad de priorizar la planeación, sobre cualquier interés particular.

La discusión central en torno al modelo de desarrollo y a su relación con los recursos naturales energéticos, en general, gira en torno al proyecto de Estado que proponen los actores y al papel que en la construcción de ese proyecto tiene la definición sobre la forma de extracción de los recursos naturales.

La ausencia de conceptos claros de *conservación*, *desarrollo sustentable* y *medio ambiente* impide decidir sobre la aplicación de esos conceptos y dificulta la resolución de esa discusión central. Se requiere un debate ideológico sobre la nación y sobre la política, para definir las bases del desarrollo y para complementar la temática, de modo que se perfile un acuerdo duradero.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Una vez se tienen definidos un modelo de desarrollo y una política energética, el tema que se debe abordar es el relativo a los instrumentos de aplicación de la política: en qué consisten, cuál es la posibilidad y cuáles los límites de cada uno de ellos. Los instrumentos son: la legislación, el financiamiento, el contrato y el ente administrativo. De estos instrumentos depende la dinámica que adquieran otras variables como el riesgo de la inversión, la distribución de la renta, el precio del petróleo, la flexibilidad de la contratación y la magnitud de los entes administrativos.

Legislación

La legislación básica se compone de lo siguiente: la recopilación de normas expedidas desde 1886, para dar interpretación a las cédulas reales de la corona española; las disposiciones de minería de los Estados Unidos de Colombia; las normas de propiedad del subsuelo sobre baldíos adjudicados y sobre la propiedad que corresponde a la nación, y la normatividad correspondiente al sistema concesionario de explotación petrolera (decreto legislativo 1056 de 1953, que recopila el Código de Petróleos).

Esta normatividad básica se complementa con otra muy extensa, que resuelve problemas particulares y establece criterios de interpretación sobre los más variados aspectos de la industria petrolera.

Un tema de permanente debate en la industria es la inexistencia de una normatividad coherente. Los inversionistas reclaman reglas claras del juego y manifiestan su preocupación porque la legislación incorpore cambios drásticos, que varíen las condiciones contractuales y la estabilidad de la inversión.

El ELN recoge la opción de quienes sostienen que falta una legislación armónica y la trasciende manifestando la inexistencia de una *ley integral de la energía*.

Obviamente, los inversionistas se preocupan ante la incertidumbre del contenido de una nueva legislación, que sustituya la que ayudaron a construir; los intereses de los distintos actores se expresarán fuertemente en la definición de este aspecto, puesto que el contenido establecerá nuevas reglas de juego.

Los trabajadores avanzan en su propuesta de definir dicha legislación y plantean que esta debe establecerse en un proceso público, en el que haya amplia participación de la comunidad científica, de la académica, de los gremios, las ONG del sector, del Congreso, del gobierno y de sus entes de planeación, de las corporaciones regionales, de los departamentos y municipios petroleros y de las empresas estatales del sector.

La complejidad del problema impone un proceso participativo, para reunir los diversos intereses, en la resolución de este problema particular.

Riesgo e inversión

Los inversionistas, en su interés por contar con reglas claras, miden su riesgo también en términos políticos, según los términos fiscales y las condiciones tributarias establecidas por el país. De hecho, consideran que en la legislación colombiana estas dos variables no tienen en cuenta que las condiciones son competitivamente mejores en los países que componen la Opep y en los de la antigua Unión Soviética.

Por su parte, el gobierno considera que a un país como Colombia, con serias restricciones presupuestales y con angustias coyunturales, le es difícil asumir el desarrollo petrolero, sin la ayuda del capital extranjero. Por lo tanto, el riesgo debe trasladarse al inversionista, quien lo conoce y está dispuesto a apostar en él. Por esa razón, en materia de contratación, se debe mantener una flexibilidad que incorpore permanentemente esos aspectos, en concordancia con la dinámica internacional de la industria.

La inversión de riesgo no es un problema de fácil tratamiento, por la presencia de la insurgencia, en un escenario de ruptura con el Estado. Pero ne-

cesita ser definido, lo que solo será posible en el escenario de unas posibles conversaciones.

Según los trabajadores, no existe esta particularidad, por cuanto lo que miden es la limitación a los inversionistas. Los inversionistas insisten, por su lado, en las posibilidades de inversión supeditadas y en la disminución de niveles impositivos y la eliminación de cargas tributarias sobre la industria, que afectan la inversión. Proponen adoptar la alta rentabilidad fiscal que proporciona el petróleo como criterio para sopesar las condiciones fiscales y tributarias: a mayor incremento de producción, mayor recaudo para la nación y para las entidades territoriales.

Los inversionistas proponen que se adopte un criterio de racionalidad, consistente en tener cuidado en el diseño de las condiciones fiscales o tributarias, flexibilizando los términos del contrato y estableciéndolos en forma tal que las compañías que tienen grandes utilidades paguen más impuestos, para que sean equitativos de acuerdo con la inversión y la ganancia. Ha de buscarse una proporción adecuada entre los impuestos que se paguen, las regalías y las utilidades que realmente se generen.

De esta discusión se derivaría un criterio de competitividad, que necesariamente debería regir para todo el subsector energético, pero que no se aborda puesto que no existe un concepto claro sobre el uso racional de la energía, ni sobre la eficacia de los diferentes energéticos, en las posibilidades de un desarrollo determinado.

Instrumento contractual

El decreto 2310 de 1974 estableció, entre varias posibilidades contractuales⁶, la del Contrato de Asociación. La Junta Directiva de Ecopetrol establece el contenido del contrato y se ha convertido en el instrumento contractual dominante para la actividad del inversionista, en la industria del petróleo.

La naturaleza del contrato

La insurgencia interpreta que este instrumento satisface los intereses de las transnacionales y les facilita la labor de extracción de la riqueza de la nación. Su análisis es el siguiente: este contrato es contrario a lo universalmen-

6 Decreto legislativo 2310 de 1974 (Octubre 28): artículo 1°. Con excepción de los contratos de asociación vigentes en la fecha de expedición del presente Decreto, la exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad nacional, estará a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos, la cual podrá llevar a efecto dichas actividades directamente o por medio de contratos de asociación, operación, de servicios o de cualquier otra naturaleza, distintos de los de concesión, celebrados con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

te aceptado, que son los acuerdos de exploración o explotación de hidrocarburos en los que la nación o el Estado es propietario del petróleo *in situ*. En el Contrato de Asociación, para que Ecopetrol obtenga el 50% del petróleo, debe invertir el 50%; adicionalmente, Ecopetrol realiza más de la mitad de la actividad sísmica en el país y esta información, junto con todos los estudios de geología que existan, se entrega a las multinacionales que suscriben los contratos. Igualmente, el hallazgo de un barril de petróleo en Colombia cuesta aproximadamente 1 dólar y su recobro, hasta 6 dólares, mientras que la multinacional lo expende al mercado internacional en las condiciones actuales en alrededor de 15 dólares. Es decir, según el ELN, a las multinacionales se les entrega información de Ecopetrol, lo que disminuye el riesgo exploratorio; la mitad del yacimiento encontrado y una alta rentabilidad. Si Colombia quiere disponer del petróleo perteneciente al inversionista, no puede comprarlo a los costos de hallazgo y extracción, sino que lo adquiere a los precios internacionales. Es como si el petróleo fuera del inversionista, lo que supone violación a la soberanía nacional.

En conclusión, para el ELN el Contrato de asociación atenta contra la nación. No hay diferencia entre Ecopetrol y la transnacional frente al Estado: ambas empresas se comportan como si fueran transnacionales o como si fueran estatales. No hay reconocimiento anterior al contrato sobre la propiedad del recurso. Lo que existe es una renuncia del Estado a la soberanía sobre sus recursos naturales. El petróleo en el yacimiento tiene un valor que no está contemplado en los actuales contratos.

El gobierno, por su parte, ve en el Contrato de Asociación una política ágil de gestión para la extracción de recursos naturales, en la que la empresa estatal tiene la delegación de firmarlos, sin necesidad de trámites parlamentarios, como en otros países, lo que acarrea serios problemas. El contrato es de adhesión. En él no se discuten sus cláusulas y solamente se escoge el área sobre la que se va a explorar. Cada una de las partes del contrato busca los recursos que requiere, sin necesidad de crear una nueva empresa, lo que garantiza tranquilidad y confiabilidad; cada uno de los socios realiza la comercialización en el mercado mundial a precios internacionales, sin la intervención de la empresa estatal.

Para el gobierno, el contrato es un acierto, que permitió al país vislumbrar la posibilidad de contar con capital de riesgo proveniente de las multinacionales y se adoptó en un momento en el que se pensaba, a nivel latinoamericano, que los desarrollos deberían ser estatales. Colombia no podía distraer recursos que eran necesarios en educación, salud e infraestructura, en una actividad de tanto riesgo y de alta tecnología, para poder estar al día.

El resultado del contrato ha sido el hallazgo de importantes yacimientos, lo que ha evitado crisis cambiarias y ha impulsado el desarrollo de la economía. La existencia del Contrato de Asociación, junto con la estabilidad de Ecopetrol y el respeto del país por los compromisos adquiridos, ha dado a los asociados la tranquilidad de tratar con un socio serio, factor importante para lograr el nivel de inversiones que los contratantes extranjeros han realizado.

Para el gobierno, efectuar modificaciones en los contratos alterando la participación en la producción a favor del país no es aplicable en los campos que requieren mayores inversiones, pues genera falta de interés en los inversionistas. Así mismo, la creación de impuestos especiales (impuesto de guerra) da lugar al decrecimiento de los niveles de inversión e impide que arriben al país compañías promotoras de inversión.

Los trabajadores, por su parte, están preocupados principalmente por los efectos sociales que está causando el Contrato de Asociación. En efecto, mientras las condiciones de explotación se mantienen igual que antes de 1970, los intereses de las multinacionales son administrados por colombianos, que desarrollan también actividades correspondientes al ámbito estatal, como la dotación de infraestructuras y servicios a las comunidades o del ordenamiento territorial, en las zonas donde están los campos descubiertos [British Petroleum 1994]. El pago particular por los servicios de protección a las fuerzas armadas colombianas contribuye a agudizar la situación social. De esta manera, el inversionista pone el Estado a su servicio, para el desarrollo de su infraestructura productiva.

Según los trabajadores, el conjunto de actividades de los inversionistas en la actividad exploratoria y extractiva, propicia el enfrentamiento entre inversionistas, administraciones municipales, comunidades regionales, campesinas e indígenas, que activan el conflicto insurgente y paramilitar y recrudece la lucha por la tierra y la cultura.

Límites de la naturaleza contractual

El gobierno sostiene que el contrato no debe ser estático, que mantenerlo intocable genera conflicto con los inversionistas, cuando los países que buscan inversión ofrecen condiciones más amplias y novedosas, mejorando la rentabilidad; que si el contrato no permite mantener la competencia, se convierte en una camisa de fuerza. Por tanto, dice, los contratos en las condiciones actuales del mercado mundial deben ser flexibles en el tiempo de duración, en forma tal que permanentemente garanticen la realización de inversiones adicionales. El interés del país no es terminar los contratos.

Igualmente, sostiene el gobierno, los términos de la participación en la inversión, que determinan la participación en la producción, atan la inversión