

*Los recursos Naturales en los países pobres, son como la belleza en la mujer campesina...Causa de Perdición. Fernando González, "El filósofo de Otraparte", en Revista Antioquia.*

## **Introducción**

La actual coyuntura del sector energético en Colombia, y los recientes cambios en la política petrolera internacional confirman la importancia de analizar las señales del mercado internacional petrolero para tratar de abordar escenarios que permitan encontrar, o establecer consensos frente al futuro del sector de hidrocarburos en Colombia. La problemática ambiental, el proceso de exploración y explotación petrolera en ecosistemas estratégicos y en territorios indígenas, el casi nulo parque de refinación, el bajo estímulo a la industria petroquímica, la incidencia de las multinacionales en la definición del marco regulatorio para este sector y las políticas de contratación, son algunas de las debilidades actuales de un sector, que dados los rendimientos de escala en toda la cadena productiva convierten el escenario del futuro de los hidrocarburos en Colombia, en un asunto estratégico y vital para cumplir con las metas económicas propuestas por el gobierno nacional, para las firmas multinacionales interesadas en invertir en el negocio, y para los actores armados al margen de la ley, quienes cada uno, a su manera, plantean su propia visión frente a este sector.

### **I. Análisis global por sectores**

#### **A. Petróleo**

Según el DOE, la producción Global de petróleo –crudo y plantas de gas natural líquido – se incrementó en 8.5 millones de barriles por día entre 1989 y 1998, con un promedio anual de crecimiento de 1.4. por ciento. Arabia Saudita, Estados Unidos, y Rusia, fueron los tres más grandes productores de petróleo en 1998. Los tres produjeron el 31.9 por ciento del total. La producción de Irán y México representaron un 9.9 por ciento adicional.

Se destaca la gran concentración de la producción y consumo de energía en los países más desarrollados, siendo Estados Unidos, China, India, Canadá, Reino Unido, Francia, México y Brasil, los principales productores y consumidores de energía. Lo interesante de esta información son los sobrecogedores datos de consumo a tasas extraordinariamente altas, las cuales demuestran el deterioro e irresponsabilidad con el planeta Tierra, a raíz de los altos consumos. Del mismo modo se observa, que gracias a las presiones por lograr una reducción en emisiones, para mitigar el calentamiento global, el consumo de carbón disminuye, salvo en la China y Estados Unidos que continúan con un alto consumo en esta dirección. Un aspecto relevante es el rol de las energías alternativas que logran cada vez mayor aceptación y participación en la canasta energética.

# El futuro del sector petrolero en Colombia:

## UNA APROXIMACIÓN PARA LA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA PETROLERA

Edigson Pérez Bedoya<sup>1</sup>  
Jaime Antonio Osorio Osorio<sup>2</sup>

CUADRO 1  
PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CRUDO  
MILES DE BARRILES DIARIOS –Mbd–

Región/Países	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Norte América	11,693	11,461	11,644	11,446	11,199	11,093	10,982	11,156	11,396	11,303
Central & Sur América										
Argentina	460	483	485	553	594	650	715	756	834	847
Bolivia	20	21	21	21	22	23	28	30	29	35
Brasil	596	631	630	626	643	671	695	795	841	969
Chile	22	20	17	15	14	12	11	9	7	8
Colombia	403	440	419	433	456	450	585	623	652	733
Cuba	15	14	14	16	20	24	26	30	30	31
Ecuador	279	285	299	321	344	365	392	396	388	375
Perú	130	129	115	116	126	128	130	120	118	116
Trinidad y Tobago	154	150	151	137	135	132	131	130	124	123
Venezuela	1,907	2,137	2,375	2,371	2,450	2,588	2,750	2,938	3,280	3,167
Otros	9	9	9	11	13	16	18	21	21	32
Total	3,995	4,318	4,535	4,621	4,817	5,059	5,481	5,848	6,326	6,435
Europa Occidental	3,947	4,125	4,326	4,676	4,873	5,543	5,878	6,299	6,300	6,275
Europa Oriental & Formas U.S.S.R.	11,989	11,216	10,191	8,727	7,764	7,131	7,017	6,917	7,054	7,066
Oriente Medio	16,013	16,545	16,130	17,373	18,265	18,669	18,979	19,174	19,923	21,178
AFRCA	5,962	6,432	6,721	6,755	6,638	6,674	6,954	7,112	7,368	7,368
Far East & Oceania	6,264	6,468	6,660	6,615	6,680	6,822	7,043	7,205	7,323	7,337
Total Mundial	59,863	60,566	60,207	60,213	60,236	60,991	62,335	63,711	65,690	66,962

Fuente: Departamento de Energía Estadounidense, marzo de 2000.

## II. El mercado mundial petrolero

Al promediar la década del ochenta, los precios internacionales del crudo, por segunda vez en la historia después del shock petrolero del 73 cayeron, y los diagnósticos de los expertos coincidieron en que dicha tendencia permanecería. Sin embargo ante la invasión de Irak a Kuwait en agosto de 1990 los precios se disparan en promedio un 77%. Entre enero y julio el crecimiento promedio fue de 15.84%. Entre agosto –fecha en que empezó el conflicto– y enero de 1991 –en que finaliza– el crecimiento promedio fue del 62%, la variación entre ambos promedios fue, como ya se dijo, cercana al 77%. La sensibilidad del mercado ante la más ligera perturbación se traduce en un incremento de las expectativas sobre la escasez de las reservas lo que implica mayores costos en todas las diferentes transacciones que hacen parte del negocios petrolero.

### A. Determinación de los precios internacionales del crudo

Las variaciones en los precios del crudo afectan las relaciones políticas entre Naciones y genera un efecto bola de nieve en contra de muchas actividades económicas y sociales, dada la relación directa de este combustible con la producción de bienes y servicios, lo

1. Profesor en la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Instituto Nacional de Estudios Regionales e Integrante del Grupo de Ciencia y Tecnología del Gas y Uso Racional de la Energía de la Universidad de Antioquia, Analista del Sector Energético en Colombia. Asesor de Organismos internacionales en la Comisión Mundial de Represas en SurAfrica, y de la International Rivers Network. Docente especializado en Política Petrolera.

2. Ingeniero Electricista Msc. Especialista en Gerencia de la Energía en la Agencia de Cooperación Técnica Internacional del Japón. Director de Proyectos Especiales de HIDROMIEL S.A. E.S.P.

que afecta en una alta proporción la economía y el “equilibrio del mercado”, que no corresponde para nada con el mercado imaginario de los economistas neo-clásicos, según el cual una mano invisible se encarga de asignar con una perfección absoluta las transacciones entre la oferta y la demanda. Según esta escuela, no se presentan perturbaciones ni desequilibrios.

GRÁFICO 1  
PRECIOS CANASTAS DE CRUDO VIRTUAL OPEP  
CONTRA COLOMBIA VIRTUAL



FUENTE: Banco de la República . Ecopetrol 1997.

Argumentan sus seguidores que “el mercado fija el precio como producto de la libre oferta y de la libre demanda”<sup>3</sup>. Sin embargo este es un caso extremo y no el general, según la economista Joan Robinson, contemporánea de Lord Keynes, quien resalta que la existencia de mercados perfectos no es común en la economía, por el contrario los mercados imperfectos son más frecuentes: prácticas monopólicas, el oligopolio, ó el monopsonio. En general los dos primeros ejercen su presión en el precio desde la oferta, en el tercero la presión proviene desde la demanda. “En consecuencia, la introducción o modificación de los patrones de precios constituyen un *ajuste institucional*. La adquisición de control sobre los precios proporciona un control prescriptivo y proscriptivo sustancial sobre el comportamiento económico de otras personas”<sup>4</sup>.

### B. Control de precios en el sector petrolero

Para lograr incidir directamente en el “mercado”, los productores de petróleo realizan acuerdos con el fin de maximizar los beneficios totales de la industria y regular la producción, ya sea restringiendo la producción diaria, o inundando el mercado con el producto. Esta práctica es conocida como, *colusión*. Así evitan

costos innecesarios, en conjeturar sobre el comportamiento de los otros agentes del mercado. De esta forma los productores de crudo, al menos los integrantes de la OPEP, maximizan sus beneficios fijando el precio, no como resultado de la “competencia perfecta” sino como resultado de múltiples acuerdos y negociaciones por los países que integran el cartel.

Al interior de la OPEP existen países productores más fuertes, encargados de fijar las pautas que corresponden al precio del barril y las cantidades que debe aportar cada socio para lograr satisfacer la oferta de crudo a nivel mundial. La fortaleza de dichos países se respalda en: su capacidad de producción, potencial de reservas probadas, número de refinerías entre otros factores, para lograr el liderazgo y la posición dominante en el resultado final de los precios. El modelo de *colusión* en el cual opera la OPEP aglutina un grupo de países, medianos y grandes productores de petróleo, reunidos para lograr extraordinarios ingresos. Dentro del cártel existen sanciones a los infractores y así evitan la desintegración del poderoso grupo económico.

El país líder dentro de la OPEP, Arabia Saudita –junto a Kuwait–, analiza la curva de demanda del mercado, fija un precio al cual los países pequeños o adeptos están dispuestos a vender las cantidades producidas. Posteriormente analiza su función de demanda, encuentran el precio al cual los países adeptos pueden vender la cantidad que ofrecen satisfaciendo la demanda total. La diferencia de la demanda total del mercado con lo que producen los adeptos, la produce el país líder. Así cumple la norma de maximizar sus beneficios y toma su propia curva de demanda de país líder. En este punto los países adeptos maximizan sus beneficios, ya que venden lo que producen.

3. Adam Smith. *Naturaleza y Causas de la Riqueza en Nuestras Naciones*.

4. *Ibidem*, p. 160.

5. Marc R. Tool. *Precios y Valoración*, Coyuntura Agropecuaria, vol. 10, N° 4, 1993, p. 159.

En resumen, el cártel de la OPEP, por un lado opera bajo el sistema de *colusión*, no compiten entre si, unifican precio y producción, de esta forma evitan conjeturar frente a cada país miembro. Por otro lado, existe al interior del cártel el liderazgo de precios. Un país se comporta como líder –Arabia Saudita y Kuwait–, los demás son los adeptos, estos últimos aceptan las decisiones del país líder. Recientemente Venezuela ha incidido notablemente en el manejo de la producción y en la fijación de las cuotas máximas permitidas de producción. “Los economistas coinciden en que los precios son relaciones de intercambio que especifican los precios en que los bienes y servicios se cambian por dinero; estas proporciones son una consecuencia de decisiones humanas. La formación de presiones es un ejercicio de formación y uso de instituciones. En efecto, la adquisición y ejercicio del poder para fijar precios sólo puede ocurrir en un contexto internacional. Es parte integral de cualquier complejo económico institucional, incluido el trueque”<sup>5</sup>.

La más reciente forma de controlar la producción de crudo, entró a regir en enero de

este año, y consiste en una especie de banda cambiaria, fijando un precio mínimo de referencia, por ejemplo de \$US24 por barril, para que el precio fluctúe, sin tener un tope máximo. Esta medida ha beneficiado directamente a los países productores, y al menos por ahora los grandes países productores se encuentran en serios apuros por romper la unidad del Cártel OPEP, y países como Venezuela y Colombia han resultado beneficiados en la balanza comercial de hidrocarburos.

### C. La política petrolera

En el contexto internacional se discute aun la importancia del sector petrolero en el país. Algunas versiones afirman que Colombia es un país petrolero, otras, que es un país con petróleo. Si es un país petrolero podría afirmarse que posee grandes reservas de crudo colocándolo al nivel de los grandes productores de petróleo. Bajo este escenario la política petrolera debería centrarse en el mercado externo; y bajo el otro escenario la política petrolera debería fortalecer el mercado interno independientemente de que se descubran nuevos yacimientos. En estas dos posiciones se encuentra el debate y la participación de los actores armados.

CUADRO 2  
COLOMBIA EXPORTACIONES POR SECTOR ECONOMICO  
1996-2000 (millones de dólares FOB)

Sector	1996	Part. (%)	1997	Part. (%)	1998	Part. (%)	1999	Part. (%)	2000*
Total									
Exportaciones tradicionales	10,648	100	11,549	100	10,866	100	11,569	100	2,071
Petróleo y derivados	5,546	52.09	6,017	52.1	5,277	48.57	6,083	52.58	1,140
Café	2,947	27.68	2,707	23.44	2,329	21.43	3,757	32.48	796
Carbón	1,578	14.82	2,261	19.58	1,893	17.42	1,324	11.44	167
Ferróniquel	849	7.97	888	7.69	936	8.61	848	7.33	138
Exportaciones no tradicionales	172	1.62	161	1.39	120	1.1	154	1.33	39
Sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca	5,102	47.91	5,532	47.9	5,588	51.43	5,486	47.42	932
Sector minero	1,044	9.81	1,122	9.71	1,176	10.82	1,213	10.49	178
Sector industrial	13	0.12	16	0.14	14	0.12	8	0.07	1
<b>PIB % ANUAL</b>	<b>4,025</b>	<b>37.8</b>	<b>4,374</b>	<b>37.87</b>	<b>4,376</b>	<b>40.27</b>	<b>4,235</b>	<b>36.61</b>	<b>746</b>
	<b>2.06</b>		<b>3.43</b>		<b>0.48</b>		<b>-4.7</b>		<b>3**</b>

Fuente: DANE, \*Corresponde a enero-febrero de 2000, \*\*Proyectado DANE, 2000.

#### *D. Política económica<sup>6</sup>*

Independientemente de las dos posiciones, la economía colombiana atraviesa una difícil coyuntura caracterizada por una caída del PIB para 1999 de -4,5% y un marginamiento del sector industrial y agropecuario. De las exportaciones tradicionales el petróleo ha jalonado la balanza comercial de hidrocarburos y ha contribuido positivamente con la balanza de pagos –cuadro 2– .

En el registro anual de exportaciones colombianas totales se destaca la participación que desde 1996 han tenido las exportaciones tradicionales –petróleo, café, carbón y ferroniquel, sobre las no tradicionales en los dos últimos años. Es de resaltar la importancia del sector petrolero por hacer parte de las exportaciones tradicionales. Entre 1996 y 1999 la participación de las exportaciones tradicionales ha desplazado a las no tradicionales lideradas por el incremento en la producción de hidrocarburos y por los altos precios internacionales del último año. Entre enero-febrero del 2000 el sector petrolero ha representado el 38,41% de las exportaciones (la mayor participación), mientras el industrial ha alcanzado el 36,03%. De 1996 a 1999 el café–, pero su participación en el total de exportaciones dista en muchos puntos de la del petróleo.

La comparación del cuadro de exportaciones con el del crecimiento del PIB – cuadro 2- refleja un hecho de significativa importancia que tuvo lugar en 1999. Mientras el PIB tuvo un crecimiento negativo (-4,5%) mientras que la exportación de crudo se incrementó en un 61,31%. Del período enero-abril de 1999, al mismo período del 2000 la exportación de petróleo y derivados se ha incrementado en un 69,13%. Lo anterior permite concluir que el comportamiento del sector petrolero no depende de las crisis internas o de la misma política económica.

El sector petrolero en este momento esta financiando gran parte de la economía colombiana, caracterizada por una política económica poco exitosa y por los escándalos sobre corrupción y crisis política que aún no

permiten proyectar un mejor escenario macroeconómico.

Pero no solo se busca atraer al exterior, sino que se necesita continuar preservando el sector petrolero como uno de los más importantes en la economía del país, el cual representa el 4.5% del PIB, genera mas del 20% de las exportaciones y ha ayudado a reducir en 0.3% el déficit del sector público no financiero<sup>7</sup>.

Es así como la importancia del petróleo en la economía del país coloca en serias dificultades al gobierno central, sobre todo a sus planificadores, ya que la política económica normalmente se enfrenta a la dicotomía mercado vs Estado para lograr cumplir con las metas que se proponen los diferentes gobiernos. El éxito o no de la política económica depende del mercado externo e interno y de las modificaciones de la política internacional. La política petrolera en Colombia se ve debilitada por el gobierno nacional que aprovecha los superávits de este sector para cumplir obligaciones generadas por la incompetencia de la política económica. De lo anterior se deriva cómo gracias al sector petrolero y al aumento de los precios internacionales del crudo la balanza comercial de hidrocarburos ha evitado mayores impactos en los resultados macroeconómicos.

### **III. El sector petrolero en Colombia**

En palabras del profesor Carlos Guillermo Alvarez, de la Universidad Nacional Medellín, “es claro que el potencial petrolero colombiano en el mundo de los países no pertenecientes a la OPEP es significativo a pesar de su tamaño mas bien pequeño; Colombia es una de las más prometedoras zonas de frontera en el mundo occidental. Realmente Caño Limón, Cusiana, Volcanera, Floreña, y Pauto son yacimientos ( los más grandes descubiertos en el mundo occidental en los últimos quince años) que denotan la emergencia de una excelente provincia

petrolera; la importancia relativa de Colombia salta a la vista a pesar de sólo contar con menos de 4 decimos del 1% de las reservas del planeta. La presencia de las multinacionales en Colombia es de vieja data, ya no se otorgan contratos de concesión, (...) los contratos de asociación son de aceptación social relativa y la presencia multinacional no es extraña. Este tipo de contratación ha generado ciertas ventajas relativas para el país, hay capitales de riesgo para un sector que maneja mucha incertidumbre, hay una cierta transferencia tecnológica y la reversión de los bienes de la asociación pueden entregar al país activos hechos por hombre que compensan un poco la pérdida irreversible del capital natural de la Nación (...) estaríamos acá en una especie de "sostenibilidad débil" en donde un activo natural –los hidrocarburos– se cambia por un activo hecho por el hombre –la infraestructura petrolera"<sup>8</sup>.

Colombia en el mercado mundial es un pequeño país con petróleo. Esto significa que su participación en el mercado no es representativa en cuanto a las reservas probadas, cerca de 3500 millones de barriles. Sin embargo, sin ser un país petrolero, figura como uno de los de mayor potencial de reservas, ya que tiene gran parte de su territorio por ser explorado. "Colombia tiene un nivel de reservas probadas de 3.4 millones de barriles de acuerdo con cifras de 1994. Este nivel es bajo dentro del contexto internacional y, en especial, dentro del contexto latinoamericano, siendo las más bajas del continente entre los países con potencial petrolero. El nivel de reservas de un país está directamente relacionado con la magnitud de la actividad exploratoria y el monto de las inversiones realizadas. En Colombia faltan aún por explorar las 2/3 partes de sus cuencas, lo cual no sólo indica que la actividad exploratoria debería incrementarse, sino que el país cuenta con un potencial petrolero desconocido"<sup>9</sup>.

### A. Problemática actual de la contratación

Podría concluirse que Colombia es un país con alto potencial petrolero, que se encuentra

frente a un dilema, entre fortalecer su política petrolera interna o fortalecer la inversión internacional en el sector. Bajo el primer escenario se dice que Colombia perderá su capacidad de autosuficiencia en la producción de hidrocarburos; el argumento principal está asociado a la falta de exploración. En el segundo escenario, los inversionistas privados no lo hacen porque no existen garantías y consideran que las políticas de contratación en Colombia son demasiado onerosas para las multinacionales. El común denominador está fundamentado en incentivar las políticas de exploración en Colombia.

### B. Criterios para modificar la política petrolera

Se han incrementado las presiones a nivel nacional a fin de modificar la política petrolera realizando cambios sustanciales en la contratación. El ministerio de Minas y energía ha resaltado la necesidad de modificarla con los siguientes argumentos:

1. Se ha perdido tiempo y solo se han explorado 10 pozos en cinco años.
2. Existe el riesgo de tener que importar petróleo.

6. Esta sección se cita de una ponencia que se presentó y desarrolló con dos estudiantes de la Universidad Pontificia Bolivariana en el Congreso Nacional de Estudiantes de Economía en la Universidad Externado de Colombia, el 16 de septiembre de este año. Son ellas Ana Catalina Rodríguez, y Marcela Toro Ruiz. "Análisis Económico y Comparativo de la Actual Política Petrolera en Colombia en la Economía Colombiana". En dicho trabajo surgió una hipótesis sobre la cual aún estamos trabajando, a ellas muchas gracias.

7. Luis Alfredo Colmenares Chia. *El costo de no explorar*. Bogotá, mayo de 2000, p. 238.

8. Carlos Guillermo Alvarez. ¿Hay Con Cusiana una nueva política petrolera?, en *Cambio y globalización: oportunidades y retos para la industria petrolera colombiana*. Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá, 1997, p. 122. Deberíamos agregar aquí el nuevo campo de Guandó, con 200 millones de barriles de reservas estimadas.

9. Alejandro Martínez Villegas. *Retos para la atracción de inversión extranjera en materia petrolera y sus beneficios*, *Ibidem*, pp.73-74.

3. Si se importa petróleo Colombia tendrá una pérdida potencial de ingresos de U\$19.000 millones entre 2004 y 2010.

4. En este escenario se tendrían que conseguir divisas por US\$7.000 millones.

Con base en estos nuevos criterios del gobierno, se modificó el contrato de asociación para tratar de estimular nuevas inversiones en el sector petrolero generando una disyuntiva sobre la importancia real y económica de este sector para el Estado colombiano o para las multinacionales.

### C. Reformas actuales

El gobierno del Presidente Pastrana cambió en 1999 la forma de contratación de 50-50, a 70-30, se modifica el factor "R", es decir, una menor participación de la nación, se debilita el rol de Ecopetrol y se estimula la perforación de pozos pequeños. Las regalías que antes eran fijas pueden oscilar entre el 20 y el 5%, en forma similar a los antiguos contratos de concesión. Adicionalmente, se excluyen las licencias ambientales para algunas etapas de la actividad exploratoria.

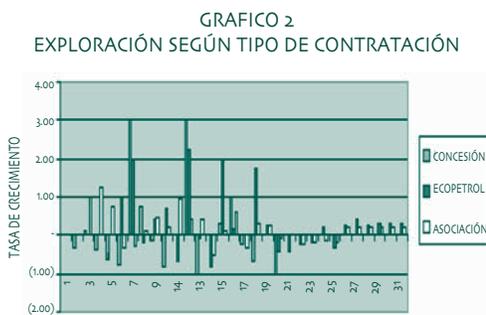
### D. Riesgos de los actuales cambios en la política petrolera

¿Qué relación existe entre los cambios en la política petrolera de contratación y el incremento de la exploración a nivel nacional? Esta sección tendrá en cuenta tres caminos para demostrar que la exploración petrolera en Colombia no está relacionada con las modificaciones internas en el marco de la contratación.

Los cambios en la política petrolera realizados por el actual gobierno no son los más adecuados para la Nación, por el contrario van a perjudicar el sector petrolero nacional, ya que el país deja de percibir ingresos corrientes vía contratación y se debilita el rol de Ecopetrol. La exploración de petróleo en Colombia y en el mundo no depende tanto de la flexibilidad en las políticas de contratación, sino de los cambios de oferta y demanda de crudo y, por tanto, de las variaciones internacionales de los precios del petróleo.

### E. Shock de precios y exploración en Colombia

Con base en los datos estadísticos entre 1970 y 2000 se observa que al comparar el número de pozos exploratorios bajo el contrato de concesión contra el número de pozos bajo el contrato de asociación entre 1970 y 1975 –época del shock de precios– la exploración por concesión disminuyó –gráfico 2–. Este periodo es significativo porque se asemeja a la situación actual, ya que se presentó un incremento en los precios internacionales, la exploración petrolera disminuyó y la importación de petróleo fue una realidad –de 1975 a 1985–.



FUENTE: Estadísticas Industria Petrolera 1994. ECOPEPETROL, p. 44.

Los argumentos de política económica de la época se centraron en modificar la política exploratoria del país, fundamentándose en fortalecer el contrato de asociación. La tendencia muestra cómo las multinacionales disminuyen su participación por concesión y se fortalece el contrato de asociación.–gráfico 2–.

### F. Del contrato de concesión al contrato de asociación

¿Cuál es la posible razón para que exista una contradicción entre lo que se planteaba en ese momento, que es el caso contrario a lo que se plantea hoy, donde la tendencia es volver al contrato de concesión? Se abre el debate para generar una sana incertidumbre desde el punto de vista del debate petrolero. A nivel nacional, este se ha centrado en acelerar las modificaciones de la contratación petrolera con dos grandes problemas inherentes. El debate ha girado en términos

de acelerar las modificaciones de la contratación petrolera con dos características en esta reforma:

1. Modificar el contrato de asociación bajo el sofisma de la evidente importación de crudo.
2. El cambio del modelo de contratación de la asociación a la modalidad de concesión.

Estos dos principios deben ser analizados con sumo cuidado, ya que el primero no está sustentado técnicamente como se resaltó anteriormente –gráfico 2–. El segundo fue uno de los aspectos que más perjudicó la política petrolera en Colombia, ya que fue la contratación por asociación y su fortalecimiento a partir del último quinquenio de los años 70 la que finalmente logró que Colombia pasara de ser importador –de 1975 a 1985– a ser exportador de crudo en 1986. Ante la evidente crisis de la contratación bajo la modalidad de concesión.

En conclusión, de acuerdo con los datos históricos, se observa como a partir del shock de precios del crudo a comienzos de la década de los setenta, la política petrolera hace crisis, el país se queda sin inversionistas para explorar. Ante esta cruda realidad el camino es fortalecer el contrato de asociación, dando resultados positivos más tarde, con el descubrimiento del campo gigante de Caño Limón. De esta experiencia y comparando con el presente, se fortaleció ECOPELROL, la Nación y la política petrolera. Todo esto influenciado por el mercado mundial.



FUENTE: ECOPELROL, Banco de la República, DNP.

Estos análisis permiten una aproximación a las hipótesis, y se concluye que la complejidad en la exploración en Colombia depende de factores complejos con un papel muy fuerte de la geopolítica mundial y del rol de las multinacionales.

### G. Retos y problemas del sector petrolero en Colombia

Existe una necesidad prioritaria en este momento para garantizar el auto abastecimiento energético del país, es la obligación de diseñar un marco jurídico sencillo para el sector energético, de carácter estructural, para evitar que los diferentes gobiernos en aras de corregir sus equivocaciones de política económica, se apropien de los superávit de la balanza comercial de hidrocarburos, de esta forma disminuyen la inversión y la estabilidad del sector petrolero y sobre todo de ECOPELROL. Los ataques burocráticos constantes contra la Empresa Colombiana de Petróleo-ECOPELROL por parte de la clase política y los ministros de hacienda, deben ser corregidos para garantizar que las políticas de inversión de las multinacionales se realicen, y se genere un efecto de distribución de la renta, dado que hasta ahora sólo se ha contabilizado el recurso en términos crematísticos, pero no se han incluido la tasas de descuento social y ambiental, causadas por el deterioro ecológico, y social que generan las economías de enclave producto de la explotación hidrocarburos. Bajo un modelo de sostenibilidad fuerte, la tasa interna de retorno para la economía colombiana debería ser muy alta, ya que estamos descontando aceleradamente un recurso, sin pensar en el uso final y el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo. No en cuanto al energético total, sino en cuanto a la exergía en la utilización del energético.

### H. Efectos en la economía colombiana

El sector petrolero en Colombia es importante en el logro de resultados económicos de la economía colombiana, ya que su participación en la balanza comercial, ha permitido resolver grandes problemas macroeconómicos y de estabilidad financiera del país. En estos momentos el sector petrolero en Colombia enfrenta dos grandes problemas:

El primero, la tesis de la disminución en la capacidad productiva del país, lo que según los especialistas en el mundo del petróleo, Colombia podría pasar de ser un país exportador de crudo, a ser importador. Según estadísticas del DANE, en 1998 Colombia recibió ingresos como resultado de las exportaciones de crudo cercanos a los US\$5.277 millones de dólares, en 1999 las exportaciones de crudo y sus derivados sumaron, US\$6083 millones de dólares y para el año 2000 los ingresos por concepto de exportación de petróleo bordearán los US\$4.500, representando el 35% de las exportaciones del país; la balanza comercial de hidrocarburos ha permitido recibir ingresos cercanos a los US\$1.140 millones de dólares. Esto significa que la tendencia internacional al alza de los precios del crudo ha permitido mejorar los ingresos corrientes de la nación, con una gran diferencia, si los precios son bajos el país extrajo una mayor cantidad de crudo de los campos tratando de conservar un nivel dado en sus exportaciones y sostener su balanza comercial. Si los precios son altos, se corre un alto riesgo en vender grandes cantidades tratando de aprovechar la "bonanza". El problema está en que dado que en Colombia no existe una política energética integral, y mucho menos una Ley de Petróleo, sumado a un déficit fiscal estructural, y un gobierno que hasta la fecha no ha acertado en su política económica; se acelera la exportación de crudo, con el eminente riesgo de desabastecimiento, en menos de dos o tres años, lo que podría convertirse en un *bumerang* en contra de la economía nacional, a sabiendas de que dicha importación sería a precios mucho más altos con sus implicaciones en el incremento de la deuda pública externa, y en la tendencia a mayores tasas de inflación.

El segundo problema, es el cuestionamiento sobre el rol de los hidrocarburos como un dinamizador social, ya que dadas las altas inversiones que se realizan por parte de los inversionistas para desarrollar el sector, éste ha traído otros problemas estructurales que se manifiestan, en altas migraciones, una especie de efecto en menor escala de enfermedad holandesa en las regiones productoras de petróleo, lo que genera una gran dependencia

hacia un solo sector de la economía, y los escándalos por corrupción en entidades públicas y privadas.

Sin embargo, esos dos problemas arriba enunciados, están en función de otro no menos importante: El derecho de las comunidades minoritarias a participar y decidir en aquellos asuntos que se relacionan con su territorio, y que amenazan los recursos naturales, el derecho a vivir en paz, la desarticulación de su Cultura, y la amenaza de los actores armados que circulan alrededor del mundo del petróleo.

#### **IV. Recursos naturales y comunidades indígenas –el territorio UWA–**

El interés del gobierno por extraer el crudo del territorio UWA, debería obligar a preguntar cuál es el interés por sacar el crudo dentro del área Indígena, sometiéndolos licita y normativamente para dejarlos sin capacidad de decisión y arrojarlos a la opinión nacional, como los responsables de la crisis de la economía colombiana ahora y en el futuro.

Para aquellos que conocen menos del sector petrolero en Colombia, se debe cuestionar el papel del Estado para que establezca una política petrolera clara, independiente del gobierno y transparente, para lograr que las comunidades indígenas puedan participar y *decidir* frente a esta clase de proyectos. Los impactos negativos causados por el sector petrolero a la naturaleza y a las comunidades indígenas, son superiores a los beneficios para las regiones, ya que Colombia presenta una serie de fallas estructurales en el sector petrolero, que no permiten proyectar un futuro para Colombia con estos recursos.

10. "Para escapar hacia delante una propuesta energética del ELN", Petróleo en las conversaciones de Paz, Agenda ciudadana por la Paz, La Vida y la Libertad.

11. *Ibidem*, p. 186.

Entre otras carencias no existe un sólido parque de refinación, la industria petroquímica es muy débil y de las bonanzas de precios internacionales el Estado ha asumido la posición de garante con dichos recursos para los inversionistas. Sin embargo, dentro del actual esquema de contratación modificado por el gobierno Pastrana, se distribuye un 70% para las multinacionales y un 30% para la Nación, reduciendo la participación de la Nación de un 50 a un 30%. Esta modificación desde una perspectiva de sostenibilidad fuerte se podría entender como un peculado por apropiación a las generaciones actuales y futuras.

Adicionalmente, la posibilidad de vender oxígeno aprovechando los bosques primarios, y las plantaciones forestales según el Ministro Mayr, podrían ser el cuarto renglón de exportaciones en los próximos cinco años, con la posibilidad de ser el primer rubro en los próximos diez años. Si esta es la tendencia, la comunidad indígena tiene todo el derecho de seguir preservando los intereses de la generaciones futuras; es necesario entrar a ratificar la Ley 21 del 91, y ser más exigentes con las licencias ambientales.

Lo más importante es facilitar el derecho de las comunidades y permitir que ellas decidan por el futuro de sus ancestrales territorios, en igualdad de condiciones. Basta con imaginar si los indígenas tuviesen el poder suficiente para cuestionar nuestros hábitos de consumo y dieran la orden para prohibir el uso de automóviles. El uso de la norma y del procedimiento no exime a esta generación ni a sus gobernantes del crimen de Lesa Humanidad si se atenta contra una etnia, según la OIT.

Se requiere equidad, respecto, y soberanía para aquellos que están defendiendo nuestro futuro común en la tierra. El derecho a la vida en el planeta prima por encima de los intereses de las multinacionales petroleras y de los políticos jubilados en contra de Colombia. Si la prioridad es el sector petrolero colombiano, la clase política, la academia y la sociedad plenamente representada, deben definir las bases para una política petrolera

que favorezca y beneficie la economía colombiana, sin perjuicio de la naturaleza, de las comunidades indígenas, y de la estabilidad de la Tierra.

## V. Posición de algunos actores en conflicto frente al sector petrolero en Colombia



Esta sección presenta las posiciones de grupos insurgentes armados de izquierda y de derecha; se ha incluido la posición de la Unión Sindical Obrera por tener puntos coincidentes con los grupos insurgentes en materia de política petrolera. Este aspecto no debe ignorarse ni ser un tema esotérico, debe ser analizado y estudiado con precaución para que la sociedad civil participe en este debate que apenas empieza.

### A. Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Este grupo es el que ideológica y militarmente ha centrado su accionar en la "defensa" de los recursos energéticos que son considerados estratégicos "que han sido explotados históricamente con una política de saqueo y de deterioro ambiental y social dirigida a abastecer al menor costo posible las necesidades de los Estados Unidos, en especial y sin preocupación ninguna por defender la soberanía.

Para el ELN, no existe una política energética integrada. El Código de Petróleos no es más que "una simple recopilación de leyes, decretos y resoluciones hechas a la medida del capital extranjero"<sup>10</sup>. No hay planificación energética y las empresas del sector son fortines burocráticos anquilosados y reacios al cambio. El sistema financiero internacional ha llevado al sector a tener alto endeudamiento. Las empresas más rentables y eficientes del sector como ECOPELROL, han perdido fortaleza financiera por tener que transferir recursos a otras para pagar los malos negocios y las deudas contraídas por CARBOCOL, ISA, etc., es decir, pagamos la deuda con recursos energéticos<sup>11</sup>.

"Se exporta crudo barato y se importan productos refinados caros. Se compra crudo a

los asociados muy por encima de su costo de producción. La privatización de los servicios de energía encarece su suministro. Las distorsiones en los precios generan subsidios al gasto suntuario e ineficiencias. Los recursos energéticos no han servido como fundamento del desarrollo económico y tecnológico. La producción se realiza con criterios inmediatistas y no se crean reservas estratégicas, como se hacen en Japón y Estados Unidos. El petróleo se dilapida en transporte suntuario. El bajo consumo energético del país ha sido la otra cara de una producción orientada a la satisfacción del consumo de los países del centro y no al incremento del bienestar de los colombianos.

La política petrolera ha consistido en exportar petróleo sin ningún valor agregado. Desde 1974 no ha habido inversiones en refinación y petroquímica, y ECOPEPETROL se ha concentrado en la exploración de áreas para suministrar información a las multinacionales y estimularlas a que inviertan. Esta concepción de exportar materias primas y no articular el petróleo con el desarrollo económico y social es la que explica cómo funciona el contrato de asociación. El estado recibe un pago por su inversión pero no por ser el dueño del subsuelo. El gobierno afirma que el contrato de asociación es ventajoso para el país porque el socio asume el riesgo exploratorio, esto no es cierto. ECOPEPETROL realiza más de la mitad de la actividad sísmica que se hace en el país y entrega los estudios geológicos a los socios. A las multinacionales sólo se les debería reconocer el costo de exploración, un dólar por barril. Y cuando son operadoras y transportadoras se les debería entregar 7 dólares por barril, que incluyen un 20% de la utilidad para la multinacional. Pero ECOPEPETROL compra el crudo a las multinacionales al precio internacional. Si les comprara las reservas en el momento de descubrirlas debería pagar 4 dólares por barril. Esto violaría la soberanía, por que el recurso es de la Nación, pero sería preferible a lo que se hace actualmente. El socio factura unos costos que ECOPEPETROL siempre reconoce; así, nada impide la sobrefacturación. No se justifica que el país invierta en la explotación de los campos si el recurso es de la nación y no del socio extranjero”<sup>12</sup>.

Continuando con el discurso del ELN, ECOPEPETROL tiene la capacidad para realizar todas las operaciones de la industria petrolera. A quienes les interesa su privatización. Les conviene su debilitamiento técnico y financiero y su fragmentación, al tiempo que la convierte en instrumento de la guerra y a proveer la logística para la operación de las tropas.

Plantea el ELN, la necesidad de establecer un Plan Energético Integral Nacional, que se defienda la “Soberanía Nacional y Popular”. Los objetivos del plan serían:

1. Contribuir a la integración económica del país, haciendo funcionales, unos a otros o propiciando el encadenamiento de los sectores energéticos. Integración que ligada a la descentralización política y administrativa serán acciones que complementen la meta inmediata del desarrollo social a través de una reasignación cada vez más racional de los recursos.

12. La exdirectora de Planeación Corporativa de ECOPEPETROL, Dra. Astrid Martínez O., hace la siguiente salvedad: “En realidad Ecopetrol no le compra el crudo a los asociados porque su participación en la producción nacional le permite cargar sus refinerías y obtener un excedente exportable que comercializa en el exterior. Los asociados hacen lo propio vendiendo su crudo en el mercado internacional. Ecopetrol recibe una participación que supera la remuneración del capital invertido y el costo de la información geológica que entrega a las compañías en la medida en que no ha incurrido en el riesgo exploratorio. También cuenta con una organización que le permite controlar el desarrollo de los proyectos de explotación y auditorías externas para la verificación de los costos presentados por el operador. La Nación recibe el pago de los impuestos de remesas, renta, IVA y de consumo de combustibles, mientras las entidades territoriales reciben las regalías, los impuestos de transporte, industria y comercio y sobretasas a los combustibles. El socio recibe una participación en las utilidades del proyecto que corresponde a la remuneración a sus aportes de tecnología y capital con las que el país no cuenta y a la operación de los campos, la cual consulta las cambiantes condiciones vigentes en el mercado internacional de capitales de riesgo de esta industria. Es claro, sin embargo, que en las conversaciones de paz esta información será objeto de un examen detallado y podrá dar lugar a ajustes en la estructura del control que ejerce el estado a través del Ministro de Minas y energía y de ECOPEPETROL.

2. Agenciar la conformación y desarrollo de un consumo interno que rompa la estructura productiva asimétrica existente y los desiguales desarrollos regionales.

3. Proporcionar no solo una mayor participación social en el producto y consumo energético, sino en su generación, dado que es el proceso de redistribución, en el más amplio sentido de la palabra, e que se sitúa como una necesidad fundamental en cualquier proceso de transformación progresista de la sociedad.

...Dado el carácter estratégico para el desarrollo social y de seguridad nacional que reviste la explotación de los recursos energéticos, estos deben ser nacionalizados...

4. Fortalecer las diversas formas organizativas gremiales y científicas, nacionales y regionales incentivando su desarrollo y participación para mejorar la vida democrática.

5. Contraer contratos, conseguir los recursos financieros e implementar las inversiones que sean necesarias siempre y cuando estén guiadas por la conservación de la autodeterminación y la soberanía sobre el uso de nuestros recursos energéticos.

6. Priorizar el desarrollo tecnológico propio encausando los recursos que sean necesarios y haciendo uso racional de los energéticos y el medio ambiente, lo cual es garantía de un desarrollo sostenible para las generaciones futuras.

Las estrategias del plan serían:

1. *Nacionalización y manejo soberano de los recursos energéticos.* Dado el carácter estratégico para el desarrollo social y de seguridad nacional que reviste la explotación de los recursos energéticos, estos

deben ser nacionalizados. La participación del capital privado se permitirá en aquellos casos en que no exista posibilidad de hacerlo por parte del estado y se considere conveniente al desarrollo del proyecto.

2. *Aprovechamiento racional de los recursos naturales energéticos.* En todo caso el aprovechamiento será racional desde el punto e vista técnico, ambiental, y social, garantizando siempre una reserva estratégica para el desarrollo de nuestro pueblo y el bienestar de las futuras generaciones.

3. *Transferencia tecnológica.* La participación del capital privado se desarrollará bajo contratos que defiendan la soberanía nacional, garanticen la transferencia tecnológica adecuada para que la empresa estatal asuma la operación y dirección del proyecto con la mayor celeridad posible.

4. *Ciencia y tecnología apropiada.* Trabajar por una actualización confiable de los balances y perspectivas presentes y futuras de los recursos energéticos existentes en el país. A la par, desarrollo de tecnología apropiada fomentando la investigación sectorial, regional y nacional. En este sentido se trabajaría por la constitución del Centro de Investigaciones Científicas, Energéticas y del Medio Ambiente con seccionales regionales ligadas a las universidades y centros de investigación locales. Reconocimiento, apoyo y estímulo al conocimiento y tecnología académica y la popular y comunitaria.

5. *Medio ambiente.* El consejo Nacional y Energético trabajarán en estrecha relación con le Ministerio del Medio Ambiente, ligado a la búsqueda de condiciones para el desarrollo económico y social sostenible, mejorando permanentemente la calidad de vida de la población. Contemplará:

a. La reforestación y recuperación de cuencas y zonas de explotación energética.

b. Prohibirá la exportación de tecnologías y explotaciones deforestadoras.

c. Hará pagar a las transnacionales la deuda ecológica que contraen sus explotaciones vía recuperación y capacitación e recursos humanos a travpes de la cooperación internacional.

7. *El Consejo Nacional Energético.* Se creará el Consejo Nacional Energético, como órgano centralizado de diagnóstico, planeación y dirección nacional del sector energético colombiano ahora integrado. El CNE será el encargado de formular las políticas y diseñar los planes energéticos, con la asesoría de las empresas del sector. Su conformación garantizará el cumplimiento de los objetivos del pueblo colombiano, por medio de la representación directa de sus protagonistas: la CUT, Fedepetrol, USO, demás sindicatos del sector, la Universidad Nacional, el Instituto colombiano del petróleo, el Departamento Nacional de Planeación y asociaciones de profesionales del sector.

8. Desarrollo Nacional con crecimiento social. Integración Nacional y satisfacción de necesidades básicas de la población a través de:

a. Fomento de los mas variados usos de los recursos energéticos.

b. Incentivar el consumo nacional industrial, agrario y rural, subsidiando la pequeña y mediana industria y las empresas autogestionarias.

c. Aumentar el uso del gas natural en las actividades domésticas.

d. Supeditar las tarifas a los costos y dinámica de la economía u a la producción interna; y no a los sobresaltos financieros internacionales y rentabilidad de transnacionales y empresarios privados.

e. En el transporte Priorizar el consumo colectivo sobre el particular.

f. Satisfacer plenamente la demanda interna, urbana y rural.

Para su efecto:

1. Impulsará y ampliará la industria estatal petroquímica, carboquímica y termoeléctrica y la eliminación de las importaciones de refinados y energía eléctrica. Al mismo tiempo, priorizará la exportación de refinados por sobre la materia prima (petróleo, carbón, etc.).

2. Ampliará las redes eléctricas y gasíferas, y explotará nuevas reservas.

3. Las regalías se canalizarán hacia la inversión productiva en las regiones. El sector energético debe ser el fundamento de un proyecto de nueva economía y de los desarrollos regionales.

4. Se diseñarán contratos para exploración y explotación de recursos energéticos que no sean lesivos para los intereses del país y serán suscritos únicamente y cuando sea indispensable. Se preferirá suscribir acuerdos con las compañías estatales latinoamericanas dentro de termino de mutua colaboración.

5. Abolirá todos los contratos para exploración y explotación vigentes que sean lesivos al país, como los de asociación, en particular los relacionados con Caño Limón, Cusiana y Droumond. A su vez dejará por fuera de cualquiera posibilidad la proroga de las concesiones, revisará las concesiones considerando su inmediata reversión.

6. Renegociación de la deuda eléctrica de los grandes proyectos teniendo en cuenta la responsabilidad que en su fracaso tienen los organismos financieros internacionales.

7. Fomentar procesos asociativos y corporativos de pequeña y mediana explotación energética, acabar con el trabajo infantil.

8. Incentivar la producción y generación de energías renovables: Solar, bioquímica, eólica y la construcción de medianas y pequeñas hidroeléctricas.

9. Acabar con las ambiciones e inversiones de ganancias y rentas fáciles, no privatizar ninguna empresa estatal energética ni entregar recursos y áreas promisorias, rompiendo con la política de que el estado arriesga y el sector privado de aprovecha.

10. Integración Latinoamericana. Se firmarán contratos energéticos regionales de carácter solidario entre nuestros países, al margen de la tutela de los Estados Unidos. Esos tratados comprenderán los siguientes criterios:

- a. Inversiones y estructuración de un sistema de intercambio latinoamericano.
- b. Intercambio científico-técnico y desarrollo interregional.
- c. Subsidios y favorecimiento a países en condiciones marginales.
- d. Integración petrolera, eléctrica, gasífera y nuclear.
- e. Precios y tarifas homologadas de acuerdo a nuestras economías.
- f. Fortalecimiento y unidad de acción de los organismos e instituciones energéticas esta-tales para su cooperación e integración.
- g. Promulgación de una ley integral de la energía. Se creará un marco jurídico ágil que decida y obligue con sus decisiones las funciones, estrategias, planes y programas del sector ahora integrado.

Hay que anotar que los firmantes del acuerdo de puerta del cielo se comprometieron a promover "La realización de un foro amplio enmarcado en la Convención Nacional para la discusión de la problemática de la soberanía sobre los recursos naturales, entre ellos el petróleo, con el fin de proponer al Congreso y al gobierno los cambios que fueran de conveniencia nacional en políticas y normatividad a este respecto"<sup>13</sup>. Este foro aún no se ha convocado.

### *B. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)*

No se conoce una extensa documentación sobre política petrolera por parte de este grupo. Dentro de la investigación que hemos realizado existen otros documentos de las FARC. El primero aparecido en la publicación *Resistencia* del 18 de agosto de 1998 titulado "la incertidumbre explotada". La Industria Petrolera colombiana, a pesar de tener más de 80 años, es caótica, sin legislación cohe-rente e incapaz de "generar para el país un desarrollo a corde a sus necesidades energéticas de hidrocarburos, cuando existe la expectativa y se encuentran pozos co-mercialmente viables mas que generar un apalancamiento de la economía y de las regiones productoras, para su prosperidad, se convierte casi en una maldición social". Para un desarrollo armónico de la industria petrolera debe haber claridad de si Colombia es un estado con petróleo o es un estado petrolero. Claridad que el Estado no tiene: "Un país petrolero convierte este recurso en portal de exportaciones, mientras un país con petróleo debe diseñar un manejo equilibrado del recurso para convertirlo en portal de su desarrollo interno". Para las FARC Colombia es un país con petróleo. No puede desligarse la industria petrolera del conflicto armado "Los peces gordos del negocio petrolero (las transnacionales) que de acuerdo con las condiciones y apoyados por algunos áulicos nacionales pescan contratos convenientes y acomodados, atentando contra el patrimonio nacional representado en ECOPETROL y el recurso guardado en el subsuelo".

El petróleo es un recurso estratégico por lo que la política petrolera no puede ser "Incierta, manoseada y muchos menos definida por los actores sin una dirección acertada, concertada y conveniente para los intereses nacionales".

Se ha sabido que "las FARC, entregaron para los diálogos en la zona de despeje, en San Vicente del Caguán, un programa de discusión de diez puntos que incluye la revisión de la política petrolera. En la agenda común para el cambio

13. *Ibidem*, pp. 195-199.

hacia una nueva Colombia, acordada por el Gobierno Nacional y las FARC. EL 6 de mayo de 1999, el cuarto de los doce temas propuestos se refiere a la explotación y conservación de los recursos naturales. No se conoce un pronunciamiento extenso como el del ELN por parte de las FARC. Entre las fuentes consultadas, se encontró el anexo 3 del documento preparado con ocasión de la VIII conferencia de las FARC-EP en 1993, en la cual entre los 10 puntos de la plataforma para la construcción y reconciliación nacional, se consagra la propiedad y administración de los recursos naturales en cabeza del estado, la participación de los gremios, sindicatos, académicos en las decisiones de política energética y la explotación de los hidrocarburos para beneficio del país. El punto 8 dice que se "renegociarán" los contratos con compañías nacionales de energía, con participación del Estado, los trabajadores del sector y las regiones planificarán la política económica. Se construirá más refinerías y se desarrollará la industria petroquímica"<sup>14</sup>.

### *C. Ejército Popular de Liberación (EPL)*

Hay dos documentos que permiten conocer la posición de este grupo armado en el tema que nos ocupa: un comunicado enviado a la asamblea por la Paz, organizado por la USO en agosto de 1997 y una ponencia en el foro de Barrancabermeja en febrero de 1999. Su posición es antiimperialista pero, al igual que el ELN, admite la posibilidad de que otros países inviertan en Colombia en condición de igualdad. Se opone a la privatización de ECOPETROL y a que esta empresa sea un simple administrador de contratos.

Coincide con las FARC en la defensa de la estructura administrativa de ECOPETROL para impedir que la misma se divida en cuatro empresas distintas. ECOPETROL debe tener el monopolio de la exploración, explotación, refinación transporte y comercialización; se debe constituir reservas estratégicas de petróleo; reformar de forma participativa los contratos de asociación, anticipar el agotamiento de los yacimientos y hacer que las regiones en decadencia se conviertan en zonas deprimidas.

### *D. Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)<sup>15</sup>*

Para esta organización el Estado debe ser fuertemente intervencionista para distribuir el producto de la economía y erradicar la pobreza, para ellos el modelo neoliberal no ha arrojado los resultados que se esperaban.

Debe haber más descentralización política y administrativa, al igual que se deben dar reformas urbana y agraria. La Nación debe tener mayor participación en los contratos de asociación y de riesgo compartido. Hay que reestructurar y financiar el Fondo Nacional de Exploración, reformar el régimen de regalías y evaluar la privatización de ECOPETROL. La participación de inversionistas foráneos, el autoabastecimiento en el largo plazo, la política de exploración, refinación, comunidades indígenas y el Fondo Nacional de Estadística Petrolera, deben ser objeto de análisis. Tal como lo plantea el ELN, se propone un foro amplio con la suficiente representatividad a lo largo y ancho del territorio nacional para debatir las propuestas de política petrolera, conocer con profundidad la situación financiera de ECOPETROL, el conflicto sindical y que se pueda realizar un análisis del terrorismo como instrumento de presión al modelo de la actual política petrolera y sus consecuencias políticas, socio-económicas y ambientales.

### *E. Unión Sindical Obrera (USO)*

Hablar de política petrolera en las conversaciones de paz sin esta organización sindical sería un desacierto, pues para nadie es desconocido el poder aglutinante y de hecho

14. Astrid Martínez. "Petróleo, desarrollo y paz", *Cuadernos de Economía* 30. Universidad Nacional de Colombia.

15. Planteamiento sobre la solución política negociada al conflicto armado interno, de Abril 13 de 1998

16. Hernando Hernandez. *Petróleo y paz*. Presidente USO. Petróleo en las Conversaciones de Paz.

17. Carlos Guillermo Alvarez, Profesor Titular de la Universidad Nacional, ha publicado diversos estudios sobre sostenibilidad, política y competitividad petrolera en Colombia.

Si en Colombia se adoptará un consenso frente al tipo de sostenibilidad –fuerte ó debil–, los programas de energización rural, la preservación de los ecosistemas estratégicos, el respeto por las minorías étnicas: indígenas, negros, campesinos, y pescadores, jugarían un rol que permitiría corregir las fallas estructurales generadas en el modelo económico vigente.

que tiene esta organización en el cumplimiento de sus funciones, la estatal petrolera.

Propende la USO<sup>16</sup> por la expedición de una ley marco de Hidrocarburos para un manejo soberano de la industria con una regulación que favorezca el sostenimiento de ECOPELROL y el interés nacional.

Para la USO los contratos de asociación son rentables y competitivos y las tasas de tributación no son las mas altas al mirar países con condiciones similares a Colombia donde sí son mayores<sup>17</sup>. Debe ser a 18 años, tres para la fase exploratoria y quince para el periodo de explotación.

Las bases de su propuesta de contratación la constituye una participación equitativa similar a la contenida en el contrato de producción escalonada, de Margarita Elena de Quevedo, que tenga en cuenta volumen de calidad del crudo, costos de producción y la explotación por parte de ECOPELROL y una eficaz transferencia tecnológica.

Se admite inversión extranjera, adquisición y asimilación de tecnología, sobre la base del respeto a la soberanía y el interés nacional. La exploración y explotación aunque con participación extranjera debe hacerse con un liderazgo de ECOPELROL. La organización obrera no busca la nacionalización de la industria petrolera sino el fortalecimiento empresarial de ECOPELROL.

Propone constituir un Fondo Nacional de Política de Hidrocarburos como órgano de consulta obligatoria y permanente del gobierno Nacional para el diseño, control y evaluación de una política nacional de hidrocarburos, con amplia representación institucional y gremial.

ECOPELROL debe mantener el monopolio de la refinación en el país, y mantener una política de autoabastecimiento que implica aumentar el parque de refinanciación actual. El transporte de hidrocarburos y sus derivados debe ser controlado por ECOPELROL con posible participación de agentes privados pero operado por el estatal. ECOPELROL debe tener un canal

seguro de combustible, siendo necesario recuperar a TERPEL.

## **VI. Bases para una política petrolera**

Es necesario incluir una generosa crítica por un lado, con respecto al papel real de este sector, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, ya que de las grandes bonanzas del sector petrolero colombiano, la sociedad en su conjunto se ha beneficiado en una proporción muy reducida justificada de un lado, por la testarudez del gobierno nacional de concentrar estos recursos en fondos financieros internacionales, o en tratar de tapan el cada vez más profundo e irre-cuperable hueco fiscal. Por otro lado, en la intromisión de la clase política a favor de los intereses de las multinacionales, lo que finalmente se puede reducir, en la cogobernabilidad de los inversionistas en el gobierno de turno.

Una política petrolera debe pretender no solo superar ese sospechoso concepto de la equidad, debe promover un marco de referencia sencillo y comprensible que de paso hacia una política petrolera estructural, en la cual se diseñen políticas y medidas para fortalecer el sector de los hidrocarburos, sin desmedro de las multinacionales, pero con un marco de entendimiento en el cual, las reglas sean lo suficientemente precisas y permanentes sobre todo en materia de contratación, para evitar las malas inter-pretaciones de esta normatividad con sus efectos directos en la gente de Colombia, y en sus recursos naturales.

En cuanto a la indeterminación y volatilidad de los precios a nivel internacional y los efectos que genera para Colombia debe desarrollarse a través de ECOPEL, un plan dirigido al desarrollo de refinerías y de la industria petro-química, ya que dichas industrias son mucho más rentables y estables, en caso de una erosión de los precios internacionales el crudo producido en nuestro país sirve como materia prima. De esta forma se evita regalar el crudo a nivel internacional como se hizo en 1986 y se

empieza a superar la pobre diversificación de la industria petrolera.

### **A. Desde la Academia**

Una política petrolera consistente debe apoyar la formación de recurso humano, técnicos y programas de investigación y desarrollo, que permitan apoyar un relevo generacional pre-parado para seguir el cambio tecnológico y las tendencias mundiales en la utilización de otras fuentes alternas de energía. Es prioritario apoyar nuevos grupos de investigación en energías y recursos naturales, apoyar con recursos y autonomía a los existentes en las universidades, en la búsqueda de una universidad y un sistema educativo más activo dentro de la trílogía Sociedad, Recursos Naturales y Academia.

La Universidad debe abandonar la apatía por los asuntos políticos, dado que ha guardado un silencio en los grandes problemas nacionales, y han minimizado y ridiculizado el rol de la clase política. En tiempos de tanta incertidumbre frente al futuro de Colombia, la Universidad debe propiciar las bases para estructurar un norte y una agenda a seguir, de la mano de la clase política de un lado, sugiriendo y planteando temas de frontera. Por otro lado, cuestionando las malas decisiones y defendiendo los intereses de los menos favorecidos por el derecho a la vida y a la sostenibilidad del Planeta Tierra. La academia tiene un rol adicional y es el de incorporar y estudiar alternativas de modelos diferentes al actual dentro del cual la importancia de los recursos naturales, el espíritu de lo público y la relevancia del Estado, edifiquen un camino de mayores posibilidades para Colombia.

### **B. Tecnología**

Si continúa la tendencia de exigir tecnologías limpias, de fácil manejo, y la no utilización de algunos crudos pesados de los países desarrollados, el papel protagónico lo puede encabezar el uso del gas natural. Una de las principales limitaciones del GN, es su almacenamiento y transporte, pero el creciente uso de buques metaneros en un momento

determinado y la mayor eficiencia en tecnologías para transporte y almacenamiento, pueden desempatar la serie e incluso revertirse la dependencia del precio del petróleo con el GN. En esta dirección una política hacia el sector de los hidrocarburos debe cobijar un análisis sistemático frente al futuro del gas natural tal como lo están realizando empresas como la MOBIL, OXY y BP, de apoyar la investigación y diversificar sus inversiones a el estímulo incluso de las llamadas energías alternativas.

El papel de negociación de los países con reservas en gas, y crudo, depende adicionalmente de la salida a problemas sociales estructurales que resultan generando presiones en la demanda por exploración, ya que al menos para el caso de Colombia estas dificultades sesgan el margen de negociación lo que termina por sobrestimar las negociaciones por el lado de las compañías internacionales aduciendo el riesgo e inestabilidad del país, y por el lado del gobierno Central, desconocer las sugerencias para mejorar y compartir el riesgo de la exploración, buscando un verdadero negocio que por el lado del capital permita recobrar sus inversiones sin desmedro del medio ambiente y de la biodiversidad.

### C. Recursos Naturales

El primer llamado de advertencia para Colombia, es la necesidad de incorporar en los diferentes análisis, una mirada holística que recoja las principales modificaciones y necesidades de la humanidad, entre estas se destacan el creciente interés por la protección de los recursos naturales, la necesidad de respetar las decisiones de las minorías étnicas, indios y negros, ya que las presiones de las Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales, inciden cada vez con más fuerza en las decisiones políticas relacionadas con estos países. Por último, el papel de las comunidades de participar en las decisiones que afectan su territorio, son algunos de los puntos para realizar una agenda tendiente a resolverlos y por fin, garantizar reglas claras a los inversionistas. Es indispensable entrar a legislar sobre una ley única de Hidrocarburos,

en la cuál se definan corredores ambientales estratégicos extensivos, con bosques, agua, y gente, y se respeten los compromisos en áreas ambientalmente estratégicas.

Es necesario entrar a ratificar la Ley 21 del 91, y acelerar la ampliación y saneamiento de resguardos y territorios indígenas y de negros, para lograr ubicar áreas posibles de exploración petrolera sin atentar contra el derecho de estas minorías de permanecer en sus territorios. Además es indispensable entrar a debatir la participación en beneficios, por parte de las comunidades indígenas, negros, campesinos y sus regiones, para que la renta y el descuento realizado compense en algo el daño causado. Si este tema no avanza en Colombia, será la OIT, la encargada de legislar y hacer ratificar los convenios.

Se debe proponer un fino debate frente a un fondo físico nacional por barril producido para que pasada la explotación del campo, dichos recursos compensen el agotamiento de un recurso natural no renovable sustituido por contaminación y tecnología, este fondo debe permitir superar el entorno de enfer-medad holandesa que se genera en todas las regiones donde hubo o existen explotaciones de hidrocarburos.

### D. ECOPETROL

En palabras del profesor Carlos Guillermo Alvarez, "Hay que dotar a Ecopetrol de reglas más claras, debe participar ciertamente de un proceso de distribución social de la renta pero debe ser también fortalecida como agencia comercial del Estado en un sector completamente estratégico de la economía mundial (...) la compañía estatal debe fortalecer su accionar en varios campos, debe participar en la petroquímica (y no como invitado de piedra) y promover la creación del sector metalmecánico, debe fortalecer su accionar en la exploración o en conocimiento de las cuencas sedimentarias nacionales, debe fortalecer su capacidad de refinación para el abastecimiento nacional e incluso para la exportación"<sup>18</sup>.

18. *Ibidem*, p.138.

Un asunto adicional, es que esta empresa no se vende, hace parte de la seguridad nacional y así se le debe hacer entender a los políticos y tecnócratas privatizadores, la experiencia de PEMEX, PETROBRAS, y las empresas del sector eléctrico en Colombia, son un campanazo para evitar la desaparición de la empresa.

Se debe buscar que la política petrolera sea estructural con planes, programas y proyectos a 20 años, buscando que la política económica este aislada de los resultados de ECOPELROL, para evitar la apropiación constante de los recursos y de las finanzas de dicha entidad. Se propone retomar el monopolio natural del transporte de hidro-carburos por parte de la nación, en donde se presentan rendimientos de escala y se fortalecen las finanzas del Estado, bajo el escenario de nuevos descubrimientos, la infraestructura de transporte puede ser manejada por la nación.

#### *E. Distribución de riqueza*

Por parte del gobierno central, este debe esforzarse por reducir la brecha entre ricos y pobres revertiendo socialmente las utilidades del negocio en los sectores marginales de la economía, sin ignorar los llamados de los organismos financieros, pero tampoco olvidando a los casi 20 millones de colombianos que en este momento no tienen Dios ni Patria. La política petrolera y en especial la política de contratación deben ser formuladas en términos de sostenibilidad. Así se obtiene para el país el beneficio máximo de un recurso que ya se posee. Adicionalmente este tema debe ser abordado y profundizado por la academia sobre todo porque el sector petrolero es una de las principales columnas de la economía colombiana y del actual proceso de paz.

#### **Reflexiones finales**

Los economistas dentro de la escuela económica dominante, se preguntan normalmente, el qué, cómo, cuando, y ¿para quién producir? Esto muestra una doble vía para que las relaciones de mercado se establezcan y surja el encuentro entre quienes ofrecen bienes y servicios, –los productores– y quienes los demandan –los

...Se admite inversión  
extranjera,  
adquisición y  
asimilación de  
tecnología, sobre la  
base del respeto a la  
soberanía y el interés  
nacional...

consumidores–; dentro de los análisis tradicionales de mercado el aspecto medio-ambiental, ha sido sometido normalmente a “leyes tradicionales de mercado” sin medir las consecuencias del uso y utilización del medio ambiente conduciendo inexorablemente al agotamiento de los recursos, que finalmente son la materia prima para entablar múltiples relaciones de mercado que deberían involucrar mejoras en la calidad de vida y un manejo ambiental sostenido.

Resaltar la mayor cantidad de las posibles relaciones productivas con sus efectos positivos y negativos al agua, al aire, y a la tierra, permiten seleccionar algunas de dichas actividades y categorizarlas, permitiendo un mayor grado de desagregación y por tanto delimitar el campo de análisis, tratando de detectar factores de restricción y de criticidad por la utilización de los recursos naturales. Todo esto se debe traducir en obtener indicadores sobre la evolución de dicha variables, para poder calcular los costos del deterioro físico que finalmente centralicen las señales económicas asociadas a la complejidad total obtenida por el uso y deterioro de los recursos naturales. ¿Qué importancia tiene este contexto?, nos invita a recobrar la fe en la preservación de los recursos naturales. Como lo plantea Herman Daly, estamos en

un mundo finito, y la alianza científica y transdisciplinaria es la que tiene las posibilidades de enfrentar a las otras escuelas dominantes en la economía, el mensaje final, es que el aspecto económico no es un sistema, solo en el mejor de los casos, es un subsistema de la mirada ecosistémica, que aunque el asunto financiero es importante, esta valoración no recoge el deterioro generado por el sector productivo. Es necesario demandar cordura en los economistas ortodoxos, quienes siguen asumiendo análisis de curvas de ingresos extrapoladas, de consumos y datos estadísticos para construir pequeños modelos, que no son parte del mundo real.

Si en Colombia se adoptará un consenso frente al tipo de sostenibilidad –fuerte ó débil–, los programas de energización rural, la preservación de los ecosistemas estratégicos, el respeto por las minorías étnicas: indígenas, negros, campesinos, y pescadores, jugarían un rol que permitiría corregir las fallas estructurales generadas en el modelo económico vigente.

Ese modelo, que defiende una rara y “especial racionalidad”, no da muestras de respetar la vida en esta nave espacial llamada Tierra, como quiera que sea, que para los neoclásicos no existen problemas de miseria, pobreza, deterioro ambiental, ya que hasta los indigentes que habitan nuestras calles, los desplazados, y los actores armados al margen de la ley, están en equilibrio, con su famoso consumo mínimo de subsistencia. Si lo que se pretende es elaborar una política petrolera que respete la naturaleza y la vida en todas sus formas se debe abordar una sana discusión frente a los recursos naturales con la participación de la población civil y los actores armados en un lento camino a la reconstrucción y hermandad de los pueblos de Colombia.

## Referencias

Alvarez, Carlos Guillermo. “El mercado mundial

de contratación petrolera y el contrato colombiano: elementos para negociar”. *Economía Colombiana*, N° 244, enero-febrero, 1994, pp. 21-32.

Alvarez, Carlos Guillermo. ¿Hay con Cusiana una nueva política petrolera? *Cambio y globalización: oportunidades y retos para la industria petrolera colombiana*. Bogotá, Universidad Pontificia Javeriana, 1997.

Alvarez, Carlos Guillermo. “Sostenibilidad Política y Competitividad petrolera en Colombia”, *Petroleo en las conversaciones de paz*. Febrero de 1999, p.43

Berrío, Alonso (trad.). Economía ¿Ecológica? traducción del Inglés, *Ecological Economics Elsiwier*, abril 1999, Universidad Nacional de Colombia.

Pérez, B., Edigson. “Entre el Alza y la Caída de los Precios Internacionales del Petróleo: lecciones para Colombia”, *Memorias: XV Conferencia Energética Colombiana*, ENERCOL 98, Seminario Académico Energético, Bogotá, octubre 6, 7 y 8 de 1998, Aciem Cundinamarca.

Pérez B., Edigson. “The Indexation of tariffs in the Colombian Energetic Sector and impact in a common energetic market in Latin America”, *Memorias Congreso Latinoamericano de Electricidad y Gas*, organizado por IAPG, Instituto Argentino de Petróleo Electricidad y Gas, SPE, Society of Petroleum Engineers, AGA, American Gas Association, Bariloche, Argentina, 6-9 de Abril de 1997.

Pérez B., Edigson. “El concepto Económico de Elasticidad y su Incidencia en el Mercado Energético Colombiano”. *Enfoque Petrolero: la integración del Sector Energético*, Parte II, Año V. N° 18, enero-marzo 1997, Bogotá, pp. 43-50.

*Ibidem*, Parte I, N° 17, diciembre 1996.

Pérez B., Edigson. “Los precios del sector petrolero; de la competencia a la colusión: riesgos y beneficios en el mercado energético colombiano”, *Memorias: XIII Conferencia Energética Colombiana*, ENERCOL 96, Bogotá, septiembre 24, 25 y 26 de 1996, Ministerio de Minas y Energía -Aciem Cundinamarca, p. 100.