Documento línea base, sector petróleo

Autor: ***INDEPAZ***
Proyecto: ***Responsabilidad social empresarial y derechos humanos en empresas petroleras y de aceite de palma.***
Versión preliminar: 18 febrero de 2013

Este documento se centrará en:

- Describir la situación actual de la industria petrolera en Colombia.
- Contextualizar los principales asuntos, impactos y conflictos relacionados con esta industria, respecto a sus diferentes grupos de interés.
- Profundizar en los impactos de la actividad petrolera en las comunidades étnicas y en los procesos de consulta previa.

Industria petrolera en Colombia

Algunos datos de la BP statistical review of world energy, de junio de 2010, sitúan a Colombia con el 0,1% de las reservas probadas de petróleo en el mundo, muy atrás de Venezuela que registra el 12,9%. En contraste con las reservas, Colombia se destaca por la elevada producción que la sitúa en el sexto lugar en millones de barriles día, el 60% de lo que produce Venezuela (González Posso, 2011:9)

Meta

El departamento del Meta es un actor importante de la industria petrolera en el país; después de Casanare, es el segundo productor nacional con tendencia a subir, según el comportamiento de indicadores. El estimado de producción para el año 2012 es de 350.000 barriles diarios y según datos oficiales, esta producción le representa al departamento 297.059 (Millones) (Sistema General de Regalías, Proyectos auditados, Meta).

Para el departamento, la producción de petróleo es el más importante renglón de la economía porque se traduce en el principal motor de desarrollo la región. No son pocos los campos de explotación que allí se encuentran, tales como Apiay, Rubiales, Castilla y Chichimene, que pertenecen a la operación de Ecopetrol.

Apiay	Campo, estación de bombeo, almacenamiento, manejo de carrotanques, refinería
Rubiales	Manejo de carrotanques, campo, estación de bombeo, almacenamiento
Chichimene	Estación de bombeo, campo, manejo de carrotanques
Castilla	Estación de bombeo, campo, almacenamiento, manejo de carrotanques

Actualmente en Colombia el Meta es el departamento con mayores iniciativas de inversión del sector petrolero por lo que lo hemos escogido como estudio de caso para el análisis de la distribución de regalías. Ver anexo 1 (Tabla de regalías en el departamento del Meta)

Grupos de interés de la industria petrolera

- Accionistas e inversionistas
  - Maximización de la inversión
  - Gobernabilidad corporativa: ética y transparencia
- Clientes
  - Calidad de productos y servicios
- Contratistas y sus empleados
  - Transparencia en la cadena
  - Estándares internacionales para la gestión de salud, seguridad y medio ambiente
  - Cumplimiento de condiciones contractuales
  - Promoción de prácticas responsables
- Socios
  - Relaciones comerciales justas
  - Estándares internacionales para la gestión de salud, seguridad y medio ambiente en negocios conjuntos
  - Viabilidad del negocio

- Estado

- Organismos de control (nota: Ecopetrol no lo hace explícito en sus compromisos de sostenibilidad)
    - Cumplimiento de las obligaciones con las instituciones
- Receptores de regalías
    - Fortalecimiento de entidades territoriales para adecuada gestión de los recursos públicos
- Empleados, pensionados y sus familiares
    - Compensación equitativa
    - Liderazgo (desarrollo y clima)
    - Salud ocupacional y seguridad industrial
    - Cumplimiento derechos laborales y sindicales
    - Calidad de vida
- Sindicato
- Sociedad y comunidad
    - Diálogo y participación
    - Corresponsabilidad
    - Responsabilidad social y ambiental
    - Desarrollo regional
    - Respeto y promoción de los derechos humanos

Impactos industria petrolera[1]

Impactos económicos

Regalías

Con la Constitución las regalías se destinaban directamente a los municipios y que la mayoría de la cuantía la recibían los municipios y departamentos productores de petróleo, pero que los indicadores de crecimiento o el índice de necesidades insatisfechas (o el indicador que sea) en tal periodo de tiempo en esos municipios/deptos "ricos" no mostró que en dichos lugares hubiera un "desarrollo real" (según ese indicador). Entonces aquí irían cifras de crecimiento de esas ET en xx tiempo y cifras de regalías percibidas durante el mismo tiempo (aquí ya hay datos –info –cifras de indicadores).

Luego entonces se puede decir que desde el 2012 se aprobó un nuevo sistema, que busca centralizar la asignación de recursos con el propósito de distribuirlos de manera equitativa entre los 1.088 municipios, 32 deptos (me imagino que también suma el D.C.) y a partir de proyectos regionales que concursarán para que sean aprobados. El impacto económico de las regalías bajo este régimen presumidamente se ampliaría a todo el país y dejaría de concentrarse en los contados deptos productores. Del lado negativo, los municipios sufrirían mucho porque tienen que empezar a competir con base en las mejores propuestas y capacidad institucional y de

[1] En este apartado se abordan los impactos de la industria petrolera en general, a modo de definición y de forma descriptiva. En el segmento de Ecopetrol se divulgará la información de los impactos ocasionados por esta organización, así como las acciones para su mitigación.

coordinación regional (algo que sí puede tener el Eje cafetero por ejemplo pero no Vaupés, por decir algo. De otro lado, que se puede ligar con el impacto social, no creo que hayan sido consultadas para la reforma de la ley de regalías.

Uno de los principales impactos económicos de la industria del petróleo es el relacionado con el ***régimen de regalías***, debido a que través de él se determinan la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación del petróleo[2], uno de los recursos naturales de mayor envergadura ambiental, económica y social.

Si bien este régimen prevé la eficiencia de toda la cadena de valor de las regalías, la renta petrolera en Colombia no ha significado necesariamente el desarrollo económico de las regiones productoras de petróleo en el país, a pesar de la bonanza de la última década. Llama la atención que departamentos como Arauca, Casanare y Meta han recibido el mayor porcentaje de regalías para financiar sus planes de desarrollo y sus indicadores de necesidades básicas insatisfechas, no muestran un comportamiento proporcional a los recursos asignados.

El manejo de las regalías ha sido una de las principales causas de conflicto de las comunidades con las administraciones locales, pues dadas las condiciones de desarrollo en sus regiones, aquellas ejercen un papel vigilante para evitar prácticas de corrupción, con lo cual han puesto en riesgo su vida y su derecho a ejercer la ciudadanía:

> *"En varias regiones, las comunidades han constituido veedurías ciudadanas para verificar la ejecución correcta de las regalías, y en varias ocasiones los veedores han sido asesinados sin que el Estado haga algo al respecto. En otras ocasiones, las petroleras han intentado, como ciudadanos corporativos, hacer seguimiento a la forma en que se manejan las regalías y los gobernadores departamentales los han increpado y amenazado en varias ocasiones con el argumento de que "no deben meterse en un asunto que es político." (González Posso, 2011, p. 29).*

El nuevo régimen de regalías ha dispuesto que estos pagos son de libre inversión y que los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) son quienes toman la decisión de los proyectos en los que se va a invertir y a la vez designan a la entidad ejecutora de los mismos.

El Sistema General de Regalías (SGR) está diseñado para financiar megaproyectos de impacto regional, que implican una capacidad de coordinación entre los municipios y sus gobernaciones y entre departamentos, para que como unidad presenten sus planes a concurso ante los OCAD. Pero es este mismo espíritu autónomo del régimen el que genera conflictos de intereses en la práctica: muchos municipios se quedarán resagados frente al poder político de otros con mayor capacidad institucional o con más injerencia en la política regional.

El impacto del nuevo régimen de regalías ha sido muy fuerte para los municipios de los departamentos productores, pues se les recortó el presupuesto que invertían (del 80% pasan a recibir el 35.18%), y eso desestabiliza la inversión social en salud, educación, subsidio de servicios públicos, etc. Además la forma como se repartirán las regalías con este nuevo régimen es

[2] Sistema General de Regalías

diferente; lo cual incide también en el impacto ya que hay un porcentaje que son asignaciones directas a municipios y departamentos y el resto son fondos: Fondo de Ciencia y Tecnología, Fondo de Compensación Regional (esto es para los más pobres y los de categorías 4, 5 y 6), Fondo de Desarrollo Regional y Fondo de ahorro y Estabilización. Pero también está el Ahorro Pensional Territorial (uno de los gastos del SGR)

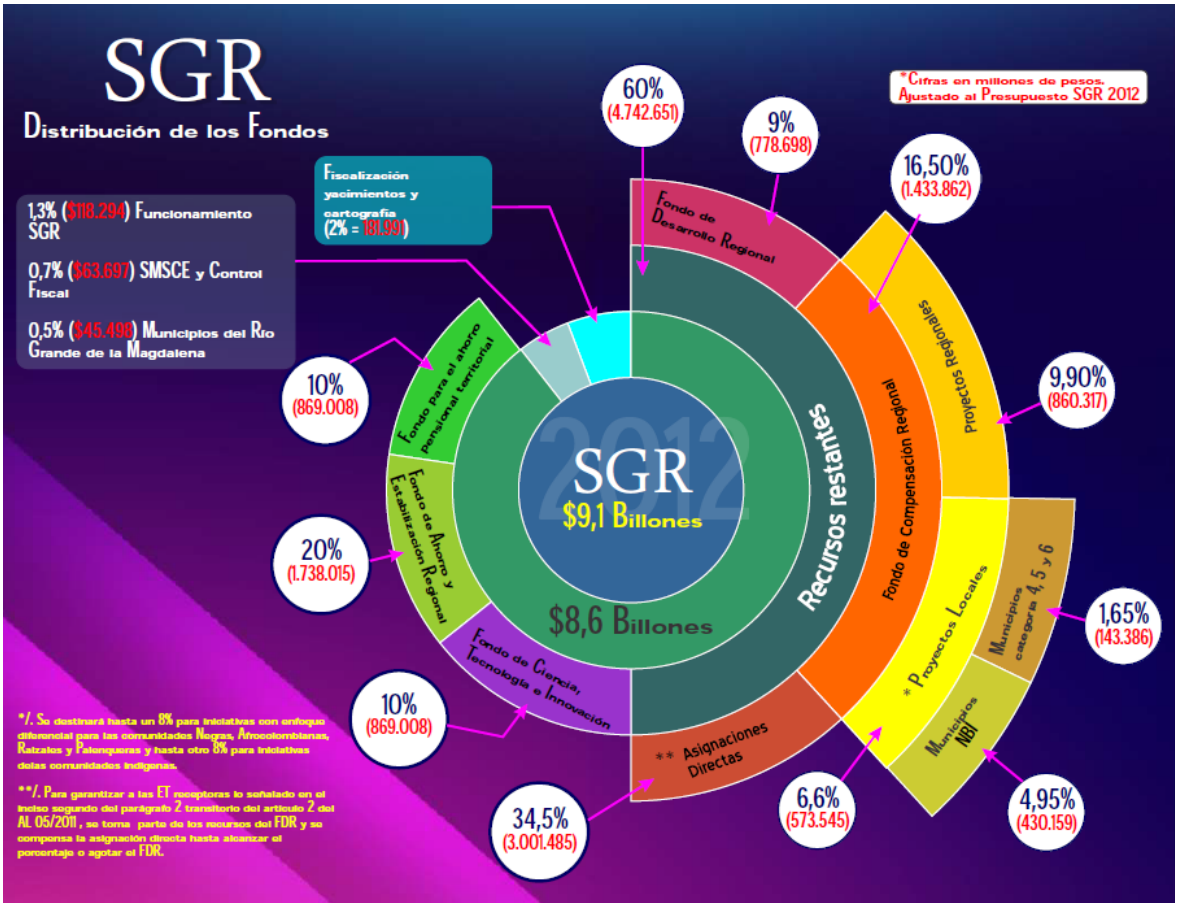
Se puede invertir hasta un 40% para proyectos de impacto local a través del Fondo de Compensación Regional (FCR), mientras que el SGR cuenta con su propio presupuesto y las entidades territoriales beneficiarias de regalías directas incorporan los recursos por decreto a sus presupuestos.

Para efectos de inventariar las iniciativas, el SGR tiene su propio Banco de Proyectos y se crea el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, administrado por el DNP; esta entidad no puede usar los recursos del SGR para gastos de funcionamiento.

Las asignaciones directas no se pueden invertir en programas de reestructuración de pasivos o de saneamiento fiscal y financiero, aunque sí pueden pignorarse o servir de fuente de pago para operaciones de crédito público adquiridas por las E.T., cuando se trate de proyectos de inversión aprobados por los OCAD.

Los recursos de regalías del régimen anterior que no estén afectos a compromisos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigencia del SGR, no deben ir a OCAD y en caso de contar con compromisos adquiridos antes del 31 de diciembre de 2011, que requieran recursos del SGR, deben ponerse en conocimiento de los OCAD.

El Sistema General de Regalías está integrado por la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias y los OCAD (Sistema General de Regalías, Quiénes somos).



HISTORICO DE REGALIAS 2004 - 2012
(incluir fuente)

A JULIO 31 DE 2012

Año	Regalías Causadas * Miles mm$	Regalías Giradas ** Miles mm$
2012	3.762	5.570
2011	8.190	7.183
2010	5.490	5.180

2009	3.805	3.697
2008	5.449	4.854
2007	3.586	4.266
2006	3.741	2.900
2005	2.898	2.065
2004	2.585	1.695

En un lapso de ocho años, se destaca que en 2004 se giró el 30.4% de los recursos girados en 2012 y se causó el 68.7%.

Tierras

Los conflictos por tierra surgen debido a la ampliación de las áreas de exploración y explotación. Muchos de estos territorios se superponen a resguardos indígenas, a zonas de comunidades negras o a tierras de producción agrícola campesina. De esta forma, uno de los problemas se ocasiona por la competencia por la tierra y el territorio y el otro por el incremento de la renta del suelo, los precios de la tierra y de los bienes e insumos de las regiones de inversión hidrocarburífera (González Posso, 2011, p. 51).

La siguiente tabla corresponde a un resumen del mapa de tierras publicado por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en agosto de 2012.

BLOQUES DE TIERRAS *	Area (Ha)
AREA EN EXPLORACION	23.941.062
AREA EN PRODUCCION	2.176.825
EVALUACION TECNICA CON ANH	15.297.249
AREA DISPONIBLE	56.054.554
AREA RESERVADA	8.889.939
NEGOCIACIÓN	302.915
PROPUESTA RECIBIDA	158.631
OPEN ROUND 2010	2.021.360
RONDA 2012	15.826.282
NOMINACION 2012	444.526
TOTAL AREA DISPONIBLE EN CUENCAS	62.080.246
TOTAL PROVINCIA SEDIMENTARIA	163.966.753

* Áreas definidas por ANH según lo dispuesto en el Acuerdo 04 del 4 de mayo de 2012.

Las empresas de hidrocarburos controlan más de 2 millones de hectáreas para la actividad de producción e impactan cerca de 24 millones de hectáreas para la fase de exploración, que corresponde al 21% del territorio colombiano.

Mayor información de impactos económicos:

- *González Posso Camilo, Renta minera, petróleo y comunidades, Indepaz Colección Punto de Encuentro, Bogotá, septiembre de 2011.*

- *González Posso Camilo, Petróleo y transformación de conflictos, Indepaz Colección Punto de Encuentro.*
- *Agencia Nacional de Hidrocarburos www.anh.gov.co*

Impactos ambientales

Según la etapa del proyecto[3]

La manera como se explota el crudo, el acceso a los campos y las dinámicas económicas y productivas del petróleo son determinantes en el deterioro del ambiente y en la modificación de los ecosistemas nativos. Cada etapa del proyecto implica unas consecuencias negativas sobre el ambiente, los animales y la flora.

Exploración Sísmica

Durante la etapa sísmica los principales impactos son la deforestación y la contaminación por ruido. El desplazamiento de fauna por estos efectos afecta la biodiversidad de la zona de operación.

> *"Se genera deforestación por la apertura de la trocha y la construcción de helipuertos y de campamentos provisionales. Este impacto varía en función de la cobertura vegetal presente a lo largo de la trocha y del número de helipuertos construidos. En esta fase se registran también impactos indirectos pues la apertura de trochas crea nuevas vías de acceso para la colonización." (Bravo, 2007, p. 5).*

> *"La contaminación por ruido es otro impacto de las actividades sísmicas. Durante la prospección sísmica se producen niveles de ruido de gran magnitud, debido a las detonaciones de dinamita que se hacen cada 6 metros, así como el ruido producido por los helicópteros que suplen de materiales y alimentación a los trabajos sísmicos."* (Bravo, 2007 p. 6).

Bravo (Íbid: pág) señala que el impacto ambiental de las prácticas invasivas de explotación petrolera se inicia en la etapa de exploración sísmica en la que el ruido y el continuo movimiento de aeronaves y helicópteros perturba la forma de vida de las especies animales que migran a territorios que no son los propios.

Perforación exploratoria

Uno de los principales impactos de esta etapa del proceso se genera por los desechos llamados cortes y lodos de perforación, ya que la tierra se tritura hasta grandes profundidades.

En esta etapa se utilizan materiales tóxicos (los llamados cortos y lodos de perforación) para triturar la tierra hasta grandes profundidades y a la vez se extraen otras sustancias también contaminantes.

[3] La principal fuente consultada para el desarrollo de este apartado (Impactos ambientales según la etapa del proyecto) es el artículo de Bravo Elizabeth: Los impactos de la explotación petrolera en ecosistemas tropicales y la biodiversidad (http://www.inredh.org/archivos/documentos_ambiental/impactos_explotacion_petrolera_esp.pdf).

"Los cortes de perforación están compuesto de una mezcla heterogénea de rocas, cuya composición depende de la estratología local, que puede incluir metales pesados, substancias radioactivas u otros elementos contaminantes. Pueden contener en mayor o menor grado por hidrocarburos. Son pues agentes contaminantes. Entre mayor es la profundidad a la que se perfora, se generan mayor cantidad de desechos, los mismos que contienen niveles más altos de toxicidad." (Bravo, 2007, p. 7).

Los lodos de perforación pueden ser a base de aceite y pueden contener aditivos químicos. Este lodo *"[…] se bombea al pozo productor para actuar como lubricante y refrigerante a la broca o como herramienta, para levantar la roca cortada por la broca, evitar la corrosión, el derrumbe de las paredes del pozo, controlar que los líquidos en las diferentes formaciones del subsuelo (aguas de formación y crudo) y el gas, fluyan sin control hacia la superficie." (Bravo, 2007, p`. 8).* El principal inconveniente de los lodos de perforación es la generación de residuos contaminantes al ambiente.

Otros impactos durante la perforación pueden ser: la deforestación, pérdida de la biodiversidad, erosión, interrupción de flujos de agua, uso de recursos naturales y ruido. En otras palabras, lo que la tierra ha tardado millones de años en crear en los terrenos y sus sustratos, la fase de perforación la destruye rápidamente sin garantía de que se dé un proceso de recuperación nuevamente.

Extracción

A fin de evaluar el tamaño de las reservas presentes, la primera fase de la extracción también es exploratoria. Este procedimiento consiste en la extracción de una cantidad de crudo determinada (desecho de pruebas), el cual se deposita en una piscina llamada de "desecho"; en algunos casos este material se incinera. Luego de las pruebas se declara su viabilidad o no para la apertura de nuevos pozos.

Una vez se determina que el yacimiento es comercializable, se definen los métodos de extracción y se inicia el proceso. Junto con el crudo, del subsuelo salen dos tipos de compuestos asociados: las aguas de formación y el gas. Las aguas de formación, o aguas salobres, salen a la superficie asociadas con el crudo y son uno de los principales generadores de impactos negativos al ambiente de esta industria.

"El agua de formación es un agua sedimentaria de 150 millones de años. Debido al prolongado contacto agua/roca, concentra niveles de salinidad (particularmente cloruro de sodio y otros sólidos) que pueden llegar variar de 30.000 p.p.m. (por ejemplo en el caso de los campos operados por Petroecuador) a 100.000 p.p.m en yacimientos de crudos pesados (Reyes y Ajamil, 2005b). En contraste, la salinidad de los ríos Amazónicos, o de otros cuerpos de agua dulce, es de 7 ppm." (Bravo, 2007 p. 13).

Esta etapa es particularmente invasiva teniendo en cuenta la extracción exploratoria que desecha y la definitiva que afecta, sin duda, fuentes hídricas y sus niveles de salinidad.

Transporte

Por último, en la cadena de la industria petrolera se da el proceso de transporte, el cual se realiza principalmente a través de oleoductos. El principal riesgo de este medio de transporte es la posibilidad de un derrame de crudo, que puede afectar la seguridad de las comunidades vecinas y generar graves consecuencias para los recursos naturales:

Cuando la contaminación llega al agua, los componentes más pesados tienden a hundirse en los sedimentos, provocando una contaminación constante del agua, y afectando a la fauna acuática y fundamentalmente a los organismos que viven en el fondo de los ríos y de los lagos.

La contaminación en el suelo por petróleo y sus compuestos asociados hace que los compuestos solventes se filtren, y los sólidos y grasas permanezcan en la superficie o sean llevados hacia tierras más bajas. La contaminación de suelo provoca la destrucción de los microorganismos del suelo, produciéndose un desequilibrio ecológico general (Bravo, 2007 p. 19).

El otro sistema de transporte es el de carro tanques; en departamentos como el Meta ha aumentado signficativamente su tránsito por carreteras afectando considerablemente la movilidad entre este departamento y el centro del país. La infraestructura vial no resiste el transporte del crudo al tiempo que el tráfico en aumento por viajes de negocios o de turismo a la zona, por lo tanto, se hace esta carretera intransitable y la zona se percibe aislada. Subsiste así el riesgo de accidentes y la consecuente contaminación de la zona de desastre.

Contaminación

Los contaminantes usados en la industria petrolera pueden ser de distinta naturaleza:
a) Química: petróleo crudo y sus componentes. Químicos que se usan para facilitar la extracción. Otros componentes asociados al crudo.
b) Sonora: debido a detonaciones en la etapa sísmica (principalmente).
c) Lumínica: generada en la quema de gas (asociado al crudo).

De acuerdo a la evaluación hecha por la consultora HBT Agra16 (1993) sobre las prácticas convencionales de la industria petrolera en zonas tropicales, podemos identificar los siguientes fuentes de contaminación por prácticas cotidianas:

- *Desechos producto de la combustión de petróleo y sus derivados, emanaciones de compuestos volátiles.*
- *Petróleo crudo de los derrames, goteo y petróleo contenido en los fluidos de desecho*
- *Agua de formación proveniente de las estaciones de separación, de los tanques de lavado, del proceso de estabilización, de las rupturas de las líneas de flujo y del oleoducto, sumideros y drenajes.*
- *Fluidos de reacondicionamiento de los pozos: agua de control del pozo, cemento, aditivos químicos, petróleo, agua de formación, derivados del petróleo.*
- *Fluidos y ripios de perforación: aditivos químicos, cemento, minerales, agua de formación, petróleo*
- *Fluidos de pruebas de producción: petróleo, agua de formación, gas natural*
- *Aditivos químicos, anticorrosivos, biocidas*
- *Aguas de escorrentía: sólidos en suspensión, aceites y grasas* (Bravo, 2007, p. 27)

Algunos de los riesgos de contaminación se deben a prácticas inadecuadas que se pueden subsanar, pero otra parte importante están relacionados con el proceso mismo de explotación de petróleo y se producen de cualquier manera.

Afectación a biodiversidad

Las dinámicas de la naturaleza (suelo, vegetación, acuíferos, animales) se basan en relaciones estrechas y simbióticas, por eso, es inevitable que se generen reacciones en cadena cuando uno de sus componentes se ve afectado. Esto hace que además de los impactos directos e inmediatos, la actividad petrolera afecte de forma indirecta y en el largo plazo al medio ambiente, principalmente el hábitat de especies animales y vegetales.

Según Bravo (2007), la deforestación es la principal causa de la afectación a la biodiversidad:

- *Pérdida de Hábitat: El primer impacto cuando se tala un bosque primario es la pérdida de hábitats. La pérdida de hábitat es la razón más importante de la extinción de especies en los últimos tiempos, al disminuir el hábitat, se altera la distribución de las poblaciones biológicas por una falta de continuidad (Laurance, 1989).*
- *Erosión del suelo: Cuando la cubierta vegetal en una zona boscosa desaparece, el suelo se queda desnudo a expensas de la lluvia. La construcción de carreteras, plataformas petroleras, la instalación de campamentos, el tendido del oleoducto y otras actividades propias de la industria petrolera, alteran microcauces, cauces y lechos hídricos, incremento de partículas en suspensión y el incremento de la erosión y sedimentación, afectación de humedales temporales y permanentes, debido al alto movimiento de tierras y a la formación de taludes muy profundos, lo que agravan el problema de la erosión.*
- *Efecto de borde: Cuando un área es talada, se impacta un área mucho mayor por el llamado "efectos de borde" – causado por la luz, viento, el potencial de agua y la composición de las especies – a lo largo del lindero del bosque (Lovejoy, 1986; Kapos, et al, 1997). Cerca del borde las especies típicas de una comunidad clímax, son desplazadas por especies pioneras. El efecto de borde afecta además la eco-fisiología de las plantas, por ejemplo su tolerancia a las variaciones de temperatura y humedad así como a su potencial hídrico (Kapos, Wandelli, Camargo y Ganade, 1997).*
- *Fragmentación de Poblaciones: La deforestación también actúa como barreras para muchas especies, fragmentando sus poblaciones. Una población que vive en un hábitat original se ve reducido a un tamaño total más pequeño, esto quiere decir que son divididos en poblaciones múltiples. Por ejemplo, muchos mamíferos tropicales no atraviesan por zonas que han sido deforestadas o donde ha y una vía (Goosem, 1997). Esto puede crear poblaciones aisladas que son propensas a extinciones locales y pérdida de variabilidad genética y deriva génica, especialmente cuando se trata de poblaciones pequeñas.*

No es raro que en zonas de explotación petrolera se declaren con frecuencia especies animales y vegetales en vía de extinción, transformaciones de culturas nativas, cambios irreversibles en la capa vegetal y reducción de las fuentes naturales de agua. El ecosistema se adapta pero en ese proceso se paga un precio muy alto.

Impactos sociales

La explotación de petróleo incide en la forma de vida de los habitantes de la región donde se desarrolla, produciendo en ellos los siguientes impactos: Incluir aquí los impactos detectados en las entrevistas del Meta

1. Riesgos en seguridad ante una emergencia.
2. Riesgos de vulneración a derechos humanos/riesgos propios del conflicto armado colombiano por el aumento de personal de seguridad privada y fuerza pública.
3. Reasentamientos involuntarios.
4. Inversión social (desarrollo de proyectos de inversión social –en línea o no con las expectativas de las comunidades).
5. Desequilibrio en los procesos de participación.
6. Afectación a territorios de comunidades étnicas.

La diferencia de criterios y de valoración de las diferentes partes (comunidades/empresa) respecto a las responsabilidades e impactos que genera esta industria incide de manera transversal en los anteriores aspectos.

> *Los conflictos ambientales y socioambientales asociados a la industria petrolera y minera se presentan, en primer término, alrededor del derecho constitucional a la participación y, en segundo lugar, por la valoración de impactos y en los instrumentos y procesos de control, prevención o reparación. Se han mencionado aspectos como las diferencias de valoración entre grupos de interés sobre los planes de manejo ambiental exigidos por ley a las compañías; el impacto de las operaciones en sus distintos momentos y las insuficiencias en las medidas de prevención, mitigación o reparación. Los pasivos ambientales petroleros y el control, seguimiento o veeduría de procesos son otros temas del conflicto ambiental que están indisolublemente ligados a los problemas con grupos étnicos pero que involucran a otros actores empresariales, institucionales, sociales e incluso armados.*
> *(González Posso, Renta minera, petróleo y comunidades, 2011, p. 100).*

Otra de las características de la relación que se da entre las empresas y sus comunidades aledañas es la asimetría en los procesos de información y participación. Las empresas presentan sus impactos basándose en estudios técnicos, mientras que la comunidad lo hace a partir de sus percepciones, experiencias y cotidianidades. Esto genera una brecha en el diálogo pues las empresas argumentan con la lógica propia de un negocio global, que no siempre es fácil de comprender y asimilar por la comunidad local. El diálogo sobre las valoraciones de los impactos se hace complejo, lento (inconveniente para la empresa) y desventajoso para las comunidades.

Relación con personal de seguridad y fuerza pública (riesgos en derechos humanos)

Los campos de exploración y explotación en Colombia coinciden, en la mayoría de los casos, con las zonas de conflicto armado, de forma que para salvaguardar la integridad de la operación y la infraestructura petrolera, se hace necesario contratar vigilancia privada o desarrollar estrategias

con la fuerza pública. Así, se expone a los habitantes de las zonas aledañas a los campos de petróleo a posibles riesgos de vulneración de derechos humanos.

Las dinámicas de rentas y riquezas ocasionadas con la presencia de campos petroleros, atraen fuerzas ilegales y mafias de corrupción que generan otros riesgos:

> *Así que el sabotaje, el secuestro de técnicos, el robo de productos, el patrullaje y control, se encadenan con la pretensión de extorsión o de cobro por seguridad y con la disputa territorial armada.*
> *Los modelos de seguridad han evolucionado desde los años ochenta al actual momento pasando por diversas etapas que a veces se superponen:*
> *M1. Pago de seguridad a multiactores legales e ilegales.*
> *M2. Pago de seguridad privada y concertación de seguridad con autoridades locales y fuerza pública.*
> *M3. Pago de seguridad privada y pago por terceros de seguridad pública*
> *M4. Pago de seguridad privada y delegación total de seguridad al Estado.*
> *M5. Seguridad privada y convenios con la fuerza pública*
> *(González Posso, Ediciones Indepaz, 2011 p. 35).*

La mayoría de empresas privadas están implementando el último modelo (seguridad privada y convenios con la fuerza pública) ya que parece ser el que menos pone en riesgo el respeto por los derechos humanos de las comunidades aledañas.

Pero a pesar de la presión nacional e internacional para la inclusión de estrategias de derechos humanos en la gestión internacional, el modelo en cuestión genera controversia, pues los convenios con la fuerza pública pueden interpretarse como un riesgo para los principios del Estado de Derecho y son incoherentes con su carácter público.

"Según estos acuerdos, afirma un experto en el tema, las compañías deben pagar un "dinero extra" o colaborar con algunas inversiones de tipo logístico – no ofensivo con el ejército a fin de que éste pueda prestarles un mejor servicio de protección. Esto hace muy vulnerables a las empresas ante el observador internacional, ya que si ocurre una ofensiva militar que termina involucrando equipos de transporte o logística suministrada por las compañías, éstas quedan envueltas en una situación donde hay riesgo de violación directa de derechos humanos" (González Posso, Ediciones Indepaz, 2011 p. 39).

Impactos de la actividad petrolera a las comunidades étnicas

Pueblos indígenas y comunidades negras en Colombia (contexto)

Fuente: Renta minera, petróleo y comunidades[4]

[4] Ver: Renta minera, petróleo y comunidades http://www.indepaz.org.co/?p=2009 (Pág. 90)

Territoriales DANE y departamentos	Pueblos indígenas o etnias
Vichada	Kurripako, Piapoco, Piaroa, Puinave, Sáliba, Sikuane
Centro occidental	
Caldas	Cañamomo*, Embera, Embera Chamí, Embera Katio
Risaralda	Embera, Embera Chamí
Tolima	Coyaima, Nasa
Sur occidental	
Cauca	Kokonuco, Embera, Eperara Siapidara, Guambiano, Guanaca, Inga, Nasa, Totoró, Yanacona
Nariño	Awa, Embera, Eperara Siapidara, Inga, Kofán, Pasto
Putumayo	Awa, Coreguaje, Embera, Embera Katio, Inga, Kamëntsa, Kofán, Nasa, Siona, Uitoto
Valle del Cauca	Embera, Embera Chamí, Nasa, Waunan

Fuente: DANE, Censo general 2005. SIGOT- IGAT, 2009

Fuente: Revista Petróleo y transformación conflictos [5]

Tabla 3: Territorios Colectivos de Comunidades Negras (TCCN) por Territorial DANE y departamento

Territoriales DANE y departamentos	Nº de Municipios con TCCN	Nº de Títulos	Nº de Comunidades	Área total en Hectáreas
Noroccidental	34	64	642	3.156.116
Antioquia	10	12	51	240.777
Chocó	24	52	591	2.915.339
Centrooccidental	1	1	10	4.803
Risaralda	1	1	10	4.803
Suroccidental	15	67	567	1.556.350
Caucas	3	15	119	501.617
Nariño	11	29	361	739.648
Valle Del Cauca	1	23	87	315.085
Sub Totales 2004	**50**	**132**	**1.219**	**4.717.269**
Totales 2009		**155**		**5.198.878**

Fuente: INCODER, 2004. SIGOT, 2009

En Colombia, el Decreto 2164 de 1995, define las comunidades o parcialidades indígenas como agrupaciones de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos y costumbres culturales, formas de gobierno y sistemas normativos propios que las distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad sobre la tierra.

- *De acuerdo con información oficial, la población indígena en Colombia ascendía en el 2001 a 785.356 habitantes. Esta población hace parte de 82 pueblos y habita en la mayoría de los departamentos y municipios del país. Los 638 resguardos legalmente constituidos ocupan el 27% del territorio nacional, con un total de 31,3 millones de*

[5] Ver: *Petróleo y transformación de conflictos, página 96* http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/02/petroleo_Revista1.pdf

hectáreas tituladas a su favor. Sólo 13% de la población indígena vive en territorios sin titular como resguardo. El mayor peso poblacional indígena se encuentra en zonas de importancia ambiental: la Amazonia, la Orinoquía, el litoral Pacífico, la Guajira, Cauca y la Sierra Nevada de Santa Marta. El 90% de los indígenas habita en zonas rurales.

- *Según el Censo de 1993 los grupos indígenas se encontraban residenciados en 458 municipios, es decir en el 43,4% del territorio colombiano. El 63,4% estaban ubicados en los departamentos de Guaviare (6,9%), Chocó (8,3%), Putumayo (8,5%), Cauca (13,3%), Guajira (25,5%), Amazonas (44%), Vichada (48%), Guainía (66%) y Vaupés (81,7%), donde además había 313 resguardos titulados. Los demás grupos están distribuidos en el resto del país.*
- *Los departamentos de Cauca, Guajira y Nariño concentran el 54,2% del total de la población indígena nacional. El 45,8% restante se distribuye en núcleos más pequeños en el resto del país. Sin embargo, de acuerdo con los datos censales los grupos más numerosos, en orden descendente son: los nasa (paéz) con 96.165 personas, residentes en su inmensa mayoría en el departamento del Cauca; los wayuu con cerca de 94.000 miembros, residentes en la Guajira; los embera un poco más de 50.000 ubicados en su mayoría en Chocó, Antioquia, Caldas y Risaralda; los quillasinga en Nariño con 45.600 individuos; los senú en Córdoba con cerca de 39.000 personas y los sikuani repartidos en la Orinoquia y la Amazonia con cerca de 20.500 personas. Otros grupos aún numerosos (entre 10.000 y 18.000 miembros) son los yanaconas, guambianos, ingas, cañamomos, awa (kwaiker) arhuacos y coyaimas. Hay 21 grupos menores con poblaciones entre 1.000 y 7.000 habitantes. Por último hay 46 grupos étnicos con poblaciones inferiores a las 1.000 personas (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2008).*

Principales impactos de la actividad petrolera

El traslape entre territorios étnicos de resguardos y comunidades negras con las concesiones de exploración lleva frecuentemente a conflictos generados en gran parte por el concepto que de territorio tienen dichas comunidades.

Para muchos de los pueblos indígenas la tierra tiene un profundo valor cultural. No es simplemente un factor productivo, tampoco un inmueble comerciable. La tierra se considera para muchos pueblos como Madre. Se habla de territorio ancestral. Las relaciones con el territorio, es decir, la tierra y sus recursos incluyendo el paisaje, están cruzadas por tradiciones y rituales (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2008).

Para las leyes colombianas el subsuelo le pertenece al Estado. Esta concepción de territorio choca con las creencias de los pueblos indígenas.

Resumiendo lo planteado por González Posso en *Petróleo y transformación de conflictos* y lo que se reseña la ANH en el *Manual para áreas sensibles*, otro tipo de asuntos producto de la relación entre las comunidades étnicas y la gestión empresarial petrolera están relacionados con:

- Derecho a la participación (consulta previa, libre e informada; consentimiento previo; planeación participativa).
- Desarrollo económico (desarrollo sostenible y planes de vida).
- Conflictos ambientales (zonas protegidas).
- Seguridad y derechos humanos (presencia de grupos armados ilegales, militarización de territorios, DIH)[6].
- Transferencias y regalías.
- Control de migraciones.
- Recuperación y conservación de cultura y tradición.
- Generación de empleo.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos, ente del Gobierno nacional cuya labor es administrar y regular el recurso hidrocarburífero de la Nación, expone en su *Política socioambiental* (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2007) las principales problemáticas generadas a partir de la actividad petrolera en territorios étnicos. A continuación se enumeran aquellas que esta entidad ha identificado, que se traducen en recomendaciones para todas las empresas petroleras que quieran ejercer su actividad en Colombia y que también se resumen en este documento:

Problemáticas de naturaleza socioeconómica, relacionadas con el manejo de rentas, indicadores de desarrollo y beneficio de comunidades étnicas *(Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2007 p. 9)*

1. La inversión de las rentas petroleras evidencia deficiencias técnicas, que limitan su capacidad de generar mejoras significativas en el bienestar social y en el desarrollo económico de las regiones.
2. La reversión y abandono de campos petroleros genera desequilibrios socioeconómicos en las regiones, con sus consecuentes impactos negativos en las comunidades.
3. Los planes de vida y ordenamiento de los grupos étnicos no son incorporados en los planes de desarrollo territorial regional.
4. No se tiene cuantificado el impacto de la inversión social efectuada por la industria.

Problemáticas y conflictos de tipo sociocultural y político, que derivan de una nación altamente diversa, fragmentada y con incipientes procesos de organización social (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2007 p. 11-17)

1. Inadecuado diseño e implementación de los procesos de participación comunitaria, asociados al desarrollo de la industria.

[6] Es importante resaltar que el fenómeno de violencia colombiano ha afectado de manera contundente a muchas comunidades étnicas del país, aumentando su vulnerabilidad. De esta forma, los proyectos empresariales que se desarrollan en sus territorios o en zonas circundantes deben considerar esta variable.

2. Incremento de la presión sobre los territorios de los grupos étnicos y campesinos, como consecuencia de la expansión de la industria.
3. Históricamente se ha carecido de un proceso sistemático y progresivo de diálogos interculturales sobre los territorios y recursos naturales de las regiones de asentamiento de los grupos étnicos.
4. La expansión territorial de la industria no ha respondido a procesos planificados ni ordenados en el largo plazo, generando presiones y alteraciones súbitas en los ordenamientos existentes.
5. Precariedad en el desarrollo de políticas públicas sociales y culturales.
6. Restricciones de gobernabilidad en las regiones petroleras.
7. Deficiencias en el diseño, implementación y seguimiento de los instrumentos de gestión sociocultural de la industria.
8. Las políticas y acciones sociales de las diferentes empresas no se articulan regionalmente con una visión sostenible a futuro.
9. Conflictos de representatividad de las organizaciones sociales en el ámbito nacional, regional y local.

Problemáticas relevantes de naturaleza ambiental, reduciendo el alcance del término a sus componentes biofísico (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2007 p. 18-21)

1. No se cuenta con estrategias de planeación delineadas por las dinámicas ecosistemicas de las áreas de exploración y producción, en los planes de expansión y desarrollo de la industria.
2. Se carece de instrumentos y herramientas para orientar la actividad de la industria en áreas de alta susceptibilidad ecológica, social y cultural.
3. No se cuenta con información ambiental confiable, actualizada y disponible.
4. El modelo de evaluación ambiental predominante no considera en forma rigurosa y objetiva la valoración de los impactos indirectos, acumulativos y sinérgicos, que se evidencian en el largo plazo y presenta serias deficiencias en la definición de áreas de influencia de los proyectos.
5. No hay adecuado seguimiento y control a las licencias, concesiones, permisos y autorizaciones ambientales otorgadas.
6. No se cuenta con metodologías precisas para la estimación y manejo de pasivos ambientales en la devolución, reversión y/o abandono de proyectos petroleros.
7. Subsisten vacíos reglamentarios en el proceso de licenciamiento ambiental y su articulación con el sistema de contratación petrolero.
8. La heterogeneidad en el desempeño ambiental de los diferentes operadores, genera conflictos globales al sector.
9. El modelo contractual y la estructura organizacional de la ANH, resultan insuficientes para orientar el desarrollo sostenible de la industria.

La *Política socio ambiental* (Íbid, pág) contiene una descripción detallada de sus propios objetivos y estrategias, que es importante consultarl en toda su extensión al momento de generar recomendaciones para el sector. A continuación se presenta una versión resumida:

Recomendaciones para la mitigación y solución de impactos y problemáticas detectadas para el sector (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2007, p. 24 en adelante)

Esto puede ir como anexo

Objetivo 1: Armonizar los planes sectoriales con las políticas sociales, culturales y ambientales del país.

Estrategia 1: Promover la planificación y actuación integral del Estado en las áreas petroleras existentes y en las nuevas áreas frontera.

Estrategia 2: Monitorear permanentemente los desarrollos legislativos en materia social, cultural y ambiental y evaluar sus implicaciones frente al desarrollo del sector.

Estrategia 3: Contribuir en los procesos de conservación de las áreas protegidas y territorios colectivos de grupos étnicos.

Estrategia 4: Establecer protocolos de actuación de la industria en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los territorios de los grupos étnicos.

Objetivo 2: Incorporar criterios sociales y ambientales en el manejo de los procesos de ocupación del territorio por parte de la industria, identificando los riesgos existentes y generando las acciones preventivas que garanticen la sostenibilidad

Estrategia 1: Promover la planificación ambiental y social del sector.

Estrategia 2: Contribuir a la validación, organización e integración de la información ambiental, social y cultural relevante para el desarrollo del sector.

Estrategia 3: Impulsar la incorporación de instrumentos económicos en la evaluación del desempeño ambiental del sector.

Estrategia 4: Apoyar los procesos de incorporación de la planificación sectorial en los planes de ordenamiento territorial

Objetivo 3: Fortalecer los procesos de participación de los distintos grupos de interés en las diferentes fases del desarrollo de la industria.

Estrategia 1: Consolidar el proceso de diálogo social e intercultural sobre el impacto de la industria en el desarrollo del país.

Estrategia 2: Evaluar el marco reglamentario de participación de la comunidad en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

Estrategia 3: Definir los criterios que orienten la participación social con respecto a las actividades del sector.

Estrategia 4: Promover procesos de socialización de la información relacionada con los alcances de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, dirigidos a las comunidades localizadas en áreas de influencia y áreas fronteras de las operaciones del sector.

Estrategia 5: Diseñar e implementar mecanismos de participación social en la fase de planeación y evaluación de áreas de exploración frontera[7].

[7] *Incorporar escenarios y procesos de participación desde las fases de planificación y evaluación de áreas fronteras, previo al desarrollo de rondas licitatorias o de asignación de bloques, no sólo es una expectativa sentida de las comunidades sino que contribuye a dar transparencia a eventuales inversionistas y a la sostenibilidad de largo plazo de los proyectos exploratorios específicos. El trabajo previo del administrador del recurso con las comunidades potencialmente impactadas por el desarrollo del sector contribuirá a una reducción significativa de las presiones sobre los proyectos operacionales* Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2007). *Política socio ambiental.* Bogotá: ANH. P. 30.

Objetivo 4: Promover el manejo transparente de las rentas petroleras en función de su contribución al desarrollo social, a la protección ambiental y al crecimiento económico.

Estrategia 1: Participar en la estructuración de instrumentos que promuevan el manejo transparente de las rentas petroleras.

Estrategia 2: Promover la inclusión de los planes de vida y planes de ordenamiento de los grupos étnicos en los planes de desarrollo y planes de inversión municipal y departamental en las regiones petroleras.

Objetivo 5: Formular y promover la implementación de directrices sectoriales de Responsabilidad Social Empresarial.

Estrategia 1: Definir los criterios de Responsabilidad Social Empresarial del sector por parte de la ANH, en su rol de administrador del recurso.

Estrategia 2: Promover y estimular la consolidación de las prácticas de Responsabilidad Social Empresarial del Sector.

Objetivo 6: Fomentar la investigación e innovación en los temas ambientales, sociales y culturales relacionados con el desarrollo de la industria.

Estrategia 1: Estructurar un programa de investigación aplicada en temas ambientales y sociales para la industria, articulado al Sistema Nacional de Innovación.

Estrategia 2: Incorporar estándares y requerimientos tecnológicos como requisito para el desarrollo de proyectos en áreas de especial importancia ambiental, social o cultural.

Estrategia 3: Propiciar la reactivación del Convenio de Producción Más Limpia del Sector de Hidrocarburos.

Objetivo 7: Consolidar el marco contractual y el sistema de gestión ambiental y social de la ANH.

Estrategia 1: Desarrollar e incorporar en el modelo contractual de exploración y explotación de hidrocarburos los condicionantes ambientales y sociales críticos.

Estrategia 2: Diseñar y desarrollar el sistema de gestión ambiental y social de la ANH.

Objetivo 8: Facilitar las relaciones de la industria con las Autoridades Ambientales y Sociales del orden nacional y regional.

Estrategia 1: Generar un proceso interinstitucional de evaluación del proceso de seguimiento de las licencias y estimación de pasivos ambientales.

Estrategia 2: Integrar el Comité de Asuntos Ambientales y Sociales en el Marco de la Mesa Gobierno - Industria

Procesos de Consulta Previa

La Consulta Previa es un procedimiento de obligatorio cumplimiento para que las empresas petroleras obtengan una licencia ambiental para algunos estadios de su actividad, cuando los proyectos se deban realizar en territorios pertenecientes o con presencia de minorías étnicas.

La filosofía de la Consulta Previa establece que los Estudios de Impacto Ambiental deben realizarse con participación de la comunidad indígena o afrocolombiana habitante de la zona en que se va a desarrollar el proyecto, con el fin de establecer los planes de manejo para la empresa o

el Estado, en los cuales se tenga en cuenta el respeto por la comunidad, su cultura, tradición y entorno ambiental.

Hoy se tienen dos tipos de Consulta Previa (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2008):

a) Consulta Previa para proyectos de exploración sísmica. En este caso, es la Dirección Nacional de Etnias del Ministerio de Interior y de Justicia, el organismo encargado de llevar a cabo el proceso de Consulta Previa.

b) Consulta Previa para proyectos de producción de hidrocarburos. En este caso, la Consulta Previa es parte del proceso de Licenciamiento Ambiental y es el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el organismo encargado de llevarla a cabo.

En ambos casos: territorios titulados o no a minorías étnicas, se debe realizar el proceso de consulta previa.

La sentencia SU-039 de 1997 ofrece unos principios orientadores para que el proceso de consulta entre los representantes de las partes involucradas, se desarrolle adecuadamente. Estos son:

c) "Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridas para ponerlos en ejecución.

d) Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos pueden llevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares.

e) Que se le dé oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierne a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que debe adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada. Cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y autoritarismo; en consecuencia debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena."

Es importante anotar, que la legislación colombiana establece que la propiedad del subsuelo es de la Nación, razón por la cual, también es la Nación la dueña de los recursos naturales allí existentes. Entonces, los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y afrocolombianas, son solamente sobre la propiedad del suelo.

La Consulta debe darse en doble vía: la empresa informa a la población de todos los aspectos del proyecto y también debe tomar en cuenta las preocupaciones y expectativas de la comunidad y otros agentes de la zona para el diseño del proyecto.

Como resultado del proceso de Consulta se espera que el diálogo influya en el análisis de alternativas que mitiguen los impactos identificados y en la generación de estrategias de sostenibilidad y responsabilidad social para el beneficio y desarrollo de la población.

Es importante anotar que, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT y la legislación colombiana, la Consulta Previa en ninguno de los casos, es vinculante, es decir, no da a la

comunidad el derecho de veto al proyecto y la Licencia Ambiental cuando se requiera, continúa siendo una decisión autónoma del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien podrá negar o aprobar la licencia, luego del análisis juicioso de los impactos tanto ambientales como sociales, económicos y culturales que el proyecto pueda causar. Es importante incluir los planteamientos o inquietudes realizados por la comunidad durante la Consulta en los planes de manejo de la empresa (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2008 p. 27).

Es importante anotar que la Agencia Nacional de Hidrocarburos hace la claridad de que la Consulta Previa no es un proceso de negociación con la comunidad, en el que se pone a consideración el ingreso al territorio a cambio de bienes materiales o prebendas para los representantes de la comunidad; es más bien, dice la ANH, un proceso en el cual se analizan cada una de las actividades del proyecto, se identifican los impactos ambientales, sociales, económicos y culturales y se definen las medidas de manejo para dichos impactos.

Algunas medidas definidas entre la comunidad y la empresa requieren de la intervención y el apoyo de las diferentes instituciones gubernamentales.

Preparación para la consulta previa

Resumen del *Proceso de Consulta Previa* (op cit, 2008, p. 32)
1. Identificación de interlocutores para la realización de la Consulta Previa

- Solicitar a la respectiva alcaldía la certificación de representación de la organización comunitaria, sea cabildo mayor, menor (indígenas) o consejo comunitario mayor o menor (afrocolombianos).
- Identificar los líderes y representantes legales en caso de que la alcaldía no tenga dicha certificación.
- Analizar la relación existente entre la organización local o cabildo con la organización regional a la que corresponda la zona del proyecto.

2. Proceso de Información <u>previo</u> a la consulta

La empresa deberá adelantar un proceso informativo sobre su negocio, sus políticas, el proyecto y las actividades técnicas y de soporte que se desarrollarán. Este proceso debe ser dirigido a:

- Autoridades locales
- Líderes de la comunidad
- Instituciones gubernamentales presentes en la zona
- Corporación regional
- Defensoría del Pueblo regional

En esta etapa:

- Se debe informar sobre los posibles impactos ambientales, sociales, económicos y culturales que hayan sido identificados previamente por la empresa y las medidas de prevención, mitigación y compensación a que haya lugar.

- Se debe ser muy claro con el alcance del proyecto, con el fin de no abrir expectativas en la comunidad, que dificulten el proceso.
- Se debe abrir espacios para que la comunidad presente sus inquietudes sobre el proyecto y sus impactos, sus temores sobre el mismo y trabajar con ella, de forma participativa, la solución a dichos temas.
- La comunidad debe tener una idea muy clara del sitio del proyecto e, identificar los lugares importantes para ella, que podrían ser afectados (cementerios, sitios míticos, de celebración de rituales, de pesca, caza, cultivo, comercio, caminos, etc). Esta identificación de elementos importantes para la comunidad, permite en esta etapa modificar en lo posible el diseño del proyecto, de forma que la afectación sea menor.
- Se debe permitir la definición conjunta de las medidas a adoptar para la protección, prevención o mitigación de los impactos, de una manera concertada por las partes.
- Se aconseja la realización de talleres de trabajo, en los cuales ambas partes se coloquen al mismo nivel, es decir ambas partes estén dispuestas a aprender una de la otra, con el fin de obtener la mayor cantidad de información posible sobre el sitio, la comunidad y todos los elementos que eventualmente podrían ser afectados por el proyecto.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos considera importante aclarar a la comunidad que es fundamental la asistencia a las reuniones de Consulta, ya que algunas etnias consideran que la no asistencia a las reuniones es en sí un veto al proyecto.

Proceso de Consulta Previa para proyectos de exploración (Ibidem, 2008, p.32)

Liderada por la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia para proyectos de exploración:

Proceso de Consulta Previa para proyectos de producción

En este caso, la Consulta Previa es liderada por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como parte de un proceso de licenciamiento ambiental.

El Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial espera que en el proceso de elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental, los términos de referencia de los mismos, sean consultados y analizados por la empresa con la comunidad y que a la presentación que hace la empresa de este documento, así como del Plan de Manejo Ambiental y social al Ministerio para la obtención de la Licencia respectiva, se haya surtido el proceso de información a la comunidad adecuadamente y que esta haya participado en la definición de las medidas de manejo de los posibles impactos. Por lo tanto, la reunión de Consulta Previa que se realiza dentro de este proceso es de verificación por parte del Ministerio, del cumplimiento de los requisitos establecidos en el proceso de licenciamiento ambiental del proyecto (Íbid, 2008, p.34) (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2008 p. 34).

Gráfico No. 5: Proceso de Consulta Previa. Decreto 1320 de 1998

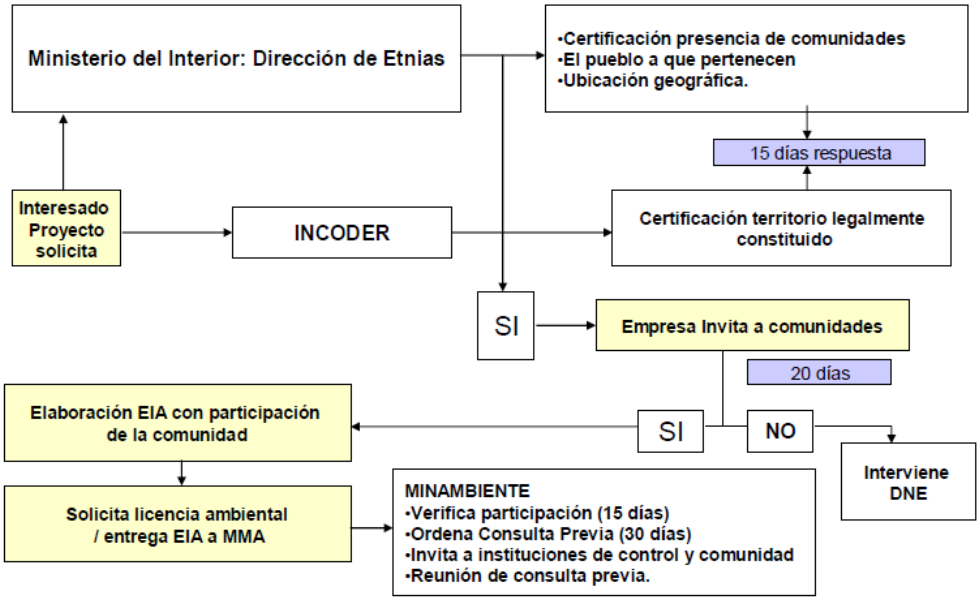
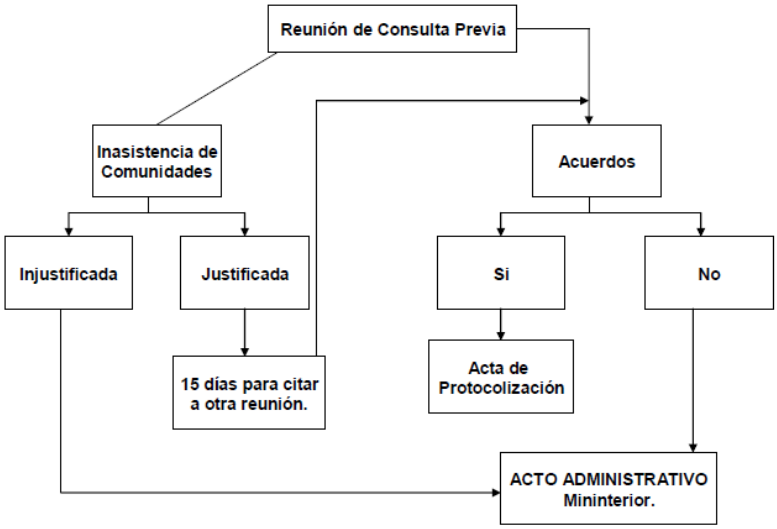


Gráfico No. 6: Proceso de Consulta Previa. Decreto 1320 de 1998



En contraste con el procedimiento definido en el papel, en la realidad, la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la Consulta en forma integral y completa ha sido cuestionada por

las organizaciones indígenas, afrodescendientes y raizales en múltiples ocasiones, e incluso por parte de tribunales nacionales e internacionales.

Fuente: Renta minera, petrótaleo y comunidades (Página 98)

La Corte Constitucional ha ordenado inaplicar el decreto 1320 de 1998 por no estar ajustado a la Constitución y al Convenio 169 de la OIT que establece el derecho a la consulta previa, libre e informada desde la gestación del proyecto, la que debe "efectuarse de buena fe y de una manera adecuada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas previstas". Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha expresado que: "cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio (…) el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar (…) sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo (…) según sus costumbres y tradiciones" (Corte IDH, 2007 y 2008)[8].

La principal queja es que la consulta se reduce en muchas ocasiones a la realización de reuniones protocolarias de divulgación de información en donde no se contempla una verdadera actitud de escucha y participación hacia las comunidades.

Las comunidades indígenas y afrodescendientes, ante las rondas de negocios promovidas por la ANH, han alertado sobre la afectación de sus territorios y han preguntado sobre el sentido y oportunidad de la "consulta previa" teniendo en cuenta que el gobierno no ha considerado necesario hacerla con anterioridad a la convocatoria a las empresas que pueden ser potenciales contratistas. Para las organizaciones que representan a indígenas y comunidades negras la dinámica de la contratación es una prueba de la inocuidad de la forma como se está utilizando la "consulta" que se realiza casi siempre para cumplir un requisito sin carácter vinculante o de concertación obligatoria con las comunidades o con el objetivo de negociar acciones de mitigación de los impactos ambientales, sociales, económicos o culturales[9].

En la misma dirección de la Corte Interamericana se ubican sentencias de la Corte Constitucional y conceptos como el del exmagistrado y actual decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes quien ha señalado que "independientemente de que exista o no exista la consulta previa, el proyecto como tal, es un proyecto de exploración y explotación de petróleo que puede afectar gravemente a esta comunidad y afectar su derecho a la vida. Incluso se habría podido decir sí a la explotación, pero si luego se advierte que se está vulnerando el derecho a la vida, que está efectivamente erosionando derechos sociales y culturales, allí puede y debe examinarse por parte de las autoridades judiciales colombianas si hay o no una violación a sus derechos- Las consideraciones sobre derecho a la vida, a la existencia, a la supervivencia, a la autonomía y a la participación, son la base del reclamo de estas etnias de un derecho al consentimiento previo, libre e informado y también el derecho al veto ante graves amenazas a la

[8] González Posso Camilo, Renta minera, petróleo y comunidades, Indepaz Colección Punto de Encuentro, Bogotá, septiembre de 2011, Pág. 98

[9] Idem, Pág. 101

pervivencia y explican en parte la negativa a participar en procesos de consulta de tipo informativo o que buscan mitigar futuros impactos de la actividad petrolera[10].

Trabajos citados

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2008). *Manual de gestión para la exploración y producción de hidrocarburos en áreas socialmente sensibles.* Bogotá: ANH.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (22 de agosto de 2012). *Mapa de Tierras*. Recuperado el 30 de agosto de 2012, de Agencia Nacional de Hidrocarburos: http://www.anh.gov.co/media/asignacionAreas/2m_tierras_220812_2.pdf

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2007). *Política socio ambiental.* Bogotá: ANH.

Bravo, E. (Mayo de 2007). *Documentos ambientales.* Recuperado el 30 de agosto de 2012, de Fundación Regional de Asesoría en Derechos HUmanos: (http://www.inredh.org/archivos/documentos_ambiental/impactos_explotacion_petrolera_esp.pdf

González Posso, C. (Enero de 2011). *Ediciones Indepaz.* Recuperado el 30 de agosto de 2012, de Indepaz: http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/02/petroleo_Revista1.pdf

González Posso, C. (Septiembre de 2011). Renta minera, petróleo y comunidades. *Punto de encuentro*.

Sistema General de Regalías. (s.f.). *Proyectos Auditados*. Recuperado el 30 de agosto de 2012, de Sistema General de Regalías Dirección Nacional de Planeación: http://sgr.dnp.gov.co/

[10] Ver: *Petróleo y transformación de conflictos, página 51* http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/02/petroleo_Revista1.pdf

Anexo 1. Tabla de regalías en el Departamento del Meta

VL. REGALIAS: 297.059 (Millones)
No. PROYECTOS: 45

MUNICIPIO EN EL QUE SE REALIZA	ENTIDAD BENEFICIARIA DE REGALIAS	VIGENCIA	PROYECTO	REGALIAS (en COP)
Acacías	Departamento del Meta	2008	Vis el trébol, construcción, viviendas y obras de urbanismo (acueducto y alcantarillado) Ver Ficha Auditoría	1.970.081.827
Acacías	Departamento del Meta	2009	Diseño y construcción plaza de mercado, municipio de Acacías. Ver Ficha Auditoría	8.424.589.426
Barranca de Upía	Municipio de Barranca de Upía	2008	Ampliación y adecuación de la institución educativa Francisco Walter del municipio de Barranca de Upía – Meta.	4.713.791.968
Cabuyaro	Municipio de Cabuyaro	2010 - 2011	Estudios, diseños y construcción de las instalaciones de la Institución Educativa Yarico, sede principal, municipio de Cabuyaro. Ver Ficha Auditoría	2.815.999.775
Cabuyaro	Municipio de Cabuyaro	2010 - 2011	Estudios, diseños y construcción de las instalaciones de la Institución Educativa El Yarico sede Guarupay – vereda San Miguel del municipio Cabuyaro. Ver Ficha Auditoría	1.502.900.783
Cabuyaro	Municipio de Cabuyaro	2010 - 2011	Estudios, diseños y construcción de las instalaciones de las instalaciones de la Institución Educativa El Yarico sede Naguayay,	5.244.498.185

			vereda los Mangos - sede San Pedro; vereda San Pedro – sede El Vergel – vereda El Vergel del municipio Cabuyaro. Ver Ficha Auditoría	
Cabuyaro	Municipio de Cabuyaro	2010	Estudios, diseños y construcción del polideportivo en la Institución Educativa El Yarico, sede principal, ubicada en la vereda El Yarico Ver Ficha Auditoría	1.047.873.932
Cabuyaro	Municipio de Cabuyaro	2010-2011	Estudios, diseños y construcción de las instalaciones de la Institución Educativa El Yarico, sede La Embajada, vereda La Embajada del municipio de Cabuyaro. Ver Ficha Auditoría	1.068.542.536
Cabuyaro	Municipio de Cabuyaro	2010	Estudios, diseño y construcción de la infraestructura de la Institución Educativa El Yarico, sede Guayabal del municipio de Cabuyaro Meta I Etapa. Ver Ficha Auditoría	1.095.743.357
Cabuyaro	Municipio de Cabuyaro	2010-2011	Estudios diseños y construcción del centro deportivo y del centro cultural para las instituciones educativas del municipio de Cabuyaro - Meta. Ver Ficha Auditoría	5.497.210.939
Cabuyaro	Municipio de Cabuyaro	2010	Estudios, Diseños y Construcción Del Auditorio De La Unidad Educativa Cabuyaro En El Municipio De Cabuyaro Meta. Ver Ficha Auditoría	1.533.059.996

Granada	Departamento del Meta	2009 - 2010	Construcción colectores secundarios del sistema de alcantarillado sanitario en el municipio de granada meta Ver Ficha Auditoría	9.645.226.736
Puerto Gaitan	Municipio de Puerto Gaitan	2010	Adecuación de aulas y laboratorios de la institución educativa Jorge Eliecer Gaitán en el municipio de Puerto Gaitán fase II Ver Ficha Auditoría	5.299.376.923
Puerto Gaitan	Municipio de Puerto Gaitan	2009	Construcción de 300 unidades de vivienda de interés social del Municipio De Puerto Gaitán Meta Ver Ficha Auditoría	6.428.517.736
Villavicencio	Municipio de Villavicencio	2008	Estudios diseños y construcción de las instituciones educativas francisco José De Caldas Y Marco Fidel Suárez del municipio de Villavicencio, meta (fase i). Ver Ficha Auditoría	10.481.934.123
Villavicencio	Departamento del Meta	2009	Mejoramiento de la vía del sector del conjunto residencial quintas de San Souci en el municipio de Villavicencio. Ver Ficha Auditoría	3.763.210.950
Villavicencio	Municipio de Villavicencio	2007	Construcción del puente metálico vehicular y accesos sobre Caño Parrado sector Mesetas-Galán, en el municipio de Villavicencio, Meta” Ver Ficha Auditoría	13.278.953.132
Villavicencio	Departamento del Meta	2009	Primera fase construcción Coliseo de Ferias en el Parque Maloka en el	4.000.000.000

			Villavicencio Meta Ver Ficha Auditoría	
MUNICIPIO EN EL QUE SE REALIZA	ENTIDAD BENEFICIARIA DE REGALIAS	VIGENCIA	PROYECTO	REGALIAS
Acacias	Municipio de Acacias	2008	Diseño y construcción en dos plantas de 5 aulas de clase y 3 de aulas especializadas en el colegio Luis Carlos Galán Sarmiento, del municipio de Acacias, Meta.	860.340.454
Acacias	Departamento del Meta	2008	Diseño y Construcción de la Escuela Normal Superior.	9.850.144.386
Castilla la Nueva	Municipio de Castilla la Nueva	2008	Mejoramiento y pavimentación de la vía que conduce del casco urbano hacia sabanas del rosario en el municipio de castilla la nueva-meta en desarrollo del proyecto 200850100014 y 2008501500015	6.070.920.573
Castilla la Nueva	Municipio de Castilla la Nueva	2010	Estudios, diseño y construcción de la institución educativa de San Lorenzo, en desarrollo del proyecto 2008501500023	11.352.056.027
Castilla La Nueva	Municipio de Castilla la Nueva	2009	Estudios, diseños y construcción para el traslado del hospital Municipal de Castilla La Nueva.	10.490.749.751
Cumaral	Departamento del Meta	2008	Mejoramiento de la via la Estaca- Veracruz K0+000 al K 09 + 700, en el municipio de Cumaral Departamento del Meta	2.608.448.384
Granada	Departamento del Meta	2006	Construcción de 37 aulas y 8 unidades sanitarias en diferentes instituciones educativas del municipio de granada, para la ampliación y mejoramiento de su infraestructura.	2.601.919.426

Granada	Departamento del Meta	2007	Construcción de emisarios finales, colectores principales de alcantarillado sanitario; construcción de alcantarillado pluvial zona centro a la altura de la calle 18; construcción del tratamiento primario, formulación del plan de manejo ambiental y diseño de todas las etapas para el tratamiento de aguas residuales domesticas y construcción de redes matrices sistema de acueducto Municipio de Granada Meta. (Cambiar en la base de datos)	18.924.178.954
Granada	Departamento del Meta	2008	Construcción y/o adecuación y/o mejoramiento de la infraestructura deportiva y recreativa del departamento del Meta, construcción parque de la paz y la reconciliación boquemonte del municipio de Granada (Meta)	5.011.430.000
Granada	Departamento del Meta	2005	Construcción del Nuevo Hospital Departamental de Granada.	15.466.186.128
Granada, San Martin	Departamento del Meta	2008	Construcción Línea Conducción II acueducto regional del Ariari desde Granada hasta Fuente de Oro. Construcción planta de tratamiento del acueducto regional del Ariari fase II. Reforestacion bocatoma acueducto regional del Ariari. Construcción bocatoma del acueducto regional del Ariari departamento del meta. Construcción obras de mitigación para la emergencia en la quebrada aguas claras sector bocatoma y línea de conducción acueducto regional del Ariari.	20.112.000.000
Puerto Gaitan	Municipio de Puerto Gaitan	2008	Construcción y optimización del sistema de alcantarillado para la cabecera municipal de Puerto Gaitán	20.472.140.883

Puerto Gaitan	Municipio de Puerto Gaitan	2008	Construcción primera etapa de obras de urbanismo del eje ambiental. Sobre la diagonal 10 entre carrera 9 y carrera 13 del municipio de Puerto Gaitán	1.499.639.387
Puerto Gaitan	Municipio de Puerto Gaitan	2010	Diseño, construcción, adecuación y mejoramiento del internado de la inspección del Porvenir del municipio de Puerto Gaitán, Meta.	3.499.974.000
Puerto Gaitan	Municipio de Puerto Gaitan	2010	Estudio, diseño y construcción del centro Educativo San Pedro De Arimena, Inspección San Pedro De Arimena en el municipio de Puerto Gaitán, Meta.	2.999.657.710
Puerto Gaitan	Municipio de Puerto Gaitan	2009	Estudio, diseños y construcción de aulas virtuales y polideportivo en el colegio Jorge Eliecer Gaitán, municipio de Puerto Gaitán, Meta.	5.299.000.000
Puerto López	Departamento del Meta	2009	Construcción Colectores Principales Del Alcantarillado Sanitario Y Alcantarillado Pluvial Del Municipio De Puerto López Meta	36.362.157.380
Villavicencio	Departamento de Meta	2008	Mejoramiento y adecuación del espacio público - cielos abiertos calle 38 (entre carrera 32 y parque carlos marx), carrera 31 (entre calle 39 y 38), plazoleta los centauros carrera 30 a (entre calle 38 y 39) en el municipio de villavicencio	8.859.964.544
Villavicencio	Departamento del Meta	2009	Plan Casabe. Fogon Villas del Ocoa	100.000.000
Villavicencio	Departamento del Meta	2009	Plan Casabe. Fogon Las Camelias	88.935.000
Villavicencio	Departamento del Meta	2008	Diseño y Construcción de prolongación vía los Maracos sector barrio Marco Antonio Pinilla - Camino Ganadero en el Municipio de Villavicencio, Meta.	7.360.000.000

Villavicencio	Departamento del Meta	2009	Construcción, mejoramiento y mantenimiento del hospital departamental de Villavicencio	3.567.397.000
Villavicencio	Departamento del Meta	2009	Construcción de Puente Peatonal ubicado entre los barrios Marco Antonio Pinilla y Kirpas en el Municipio de Villavicencio, Meta en el pasadero San Camilo, sector del humedal Kirpas-Pinilla-La Cuerera	765.144.030
Villavicencio	Municipio de Villavicencio	2008	Diseño y Construcción de la Intersección de la Av. Circunvalar (Calle 15) con Carrera 33 en el Municipio de Villavicencio – Meta	9.543.160.729
Villavicencio	Municipio de Villavicencio	2009	Construcción primera etapa colectores alcantarillado pluvial sectores I, II, III del municipio de Villavicencio – Meta.	833.175.547
Villavicencio	Municipio de Villavicencio	2008	Aunar esfuerzos entre el departamento y la Corporación para el Desarrollo del proyecto de urbanización y construcción de vivienda de interés prioritario en el lote denominado urbanización Charrascal ubicado en la zona urbana del municipio de Villavicencio mediante la cooperación y el aporte de recursos financieros, económicos, técnicos, administrativos, logísticos y de información	3.281.000.000
Villavicencio	Municipio de Villavicencio	2009	Construcción alcantarillado pluvial Barrio la Rosita	1.367.518.489