

Petróleo y Transformación de Conflictos



Camilo
González
Posso



INDEPAZ
COLECCIÓN
PUNTO DE ENCUENTRO

Petróleo y Transformación de Conflictos



Camilo González Posso
Presidente Indepaz

Bogotá D.C. versión enero 2011

© Indepaz
ISSN 1909-0900 Colombia 2010 INDEPAZ

Autor

Camilo González Posso

Equipo técnico

Leonardo González
Pablo Tattay
Stefan Indermühle
Marcela López

Diseño & Diagramación

Jairo Arturo Rojas

Impresión

Espacio Creativo Impresores

Con el apoyo de la Unión Europea

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

Versión revisada - enero de 2010.

El texto original se presentó a International Alert en agosto de 2008 y su contenido solo compromete al autor.

Contenido

1	INTRODUCCIÓN	5
2	INFORMACIÓN GENERAL.....	9
	a. Tendencias en la economía nacional y la política	9
	b. Políticas	14
3	PANORAMA DE LAS EMPRESAS EN LA INDUSTRIA PETROLERA.....	19
4	MARCO INSTITUCIONAL PARA LA INDUSTRIA PETROLERA	23
	La reforma de ECOPETROL	25
5	EL CONFLICTO DE LAS REGALÍAS.....	29
6	CONFLICTOS VIOLENTOS Y SEGURIDAD	33
	Divisiones en Convenios de Seguridad	37

7	CONFLICTOS POR VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS	41
8	CONFLICTOS ÉTNICOS.....	45
9	CONFLICTOS DE TIERRAS	51
10	CONFLICTOS AMBIENTALES	53
11	ESTÁNDARES PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS RELACIONADOS CON LOS RRNN	57

Introducción

Este estudio es un insumo promovido por la investigación que la Comisión de la Unión Europea encargó a International Alert como base para elaborar recomendaciones a las empresas extractivas europeas encaminadas a propiciar una gestión sensible a los conflictos y a los derechos humanos.

Las conclusiones centrales reiteran la importancia que desde la Unión Europea y sus Estados, se contribuya para que las empresas incorporen en sus planes de negocios objetivos, estrategias e indicadores de desempeño destinados no solo a una “acción sin daño”, sino a la generación de desarrollo económico y social con una perspectiva de paz, no violencia y realización de los derechos humanos.

En esa dirección se destaca la importancia de retomar recomendaciones ampliamente conocidas sobre la relación entre desarrollo, derechos humanos y operación de transnacionales de la industria extractiva en países en desarrollo; en particular deben merecer una atención los debates en la Comisión de Derechos Económicos y Sociales de la ONU a partir de los informes de John Ruggie, de documentos como el Informe al Banco Mundial sobre “Revisión de la Industria Extractiva” (RIE, 2003) o las recomendaciones adoptadas al respecto por el Parlamento Europeo. De igual manera se retoman recomendaciones encaminadas a dar fuerza vinculante a compromisos establecidos en la ITIE y en otros instrumentos como las Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos o los Principios Ecuatoriales. Los informes sobre Colombia de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos invitan a incorporar

1

Petróleo y Transformación de Conflictos

una perspectiva de construcción de paz en los instrumentos internacionales de fomento de la responsabilidad social empresarial y derechos humanos.

Muchos de los grupos de interés con los cuales interactúa la industria petrolera en Colombia perciben un divorcio entre los enunciados de RSC divulgados por las transnacionales, su adhesión a instrumentos como el Pacto Global en derechos humanos o a códigos de la OCDE y, de otro lado prácticas en las regiones donde operan que dejan un déficit en temas ambientales, de desarrollo sostenible y aporte a la garantía de derechos humanos.

Y también se encuentran percepciones de contradicción entre programas de cooperación para el desarrollo y la paz apoyados por la UE y países miembros y la actuación, omisiones o impacto de las compañías con respecto a comunidades y grupos étnicos de su entorno.

Desde las empresas se encuentran opiniones frecuentes sobre indebidas presiones locales, de comunidades y autoridades, para que asuman funciones que le corresponden al Estado. Muchas tensiones son atribuidas a la desinformación y débil capacidad de gestión de funcionarios públicos en las regiones de actividad petrolera que se acompaña en ocasiones con mal manejo de las regalías y creación de ambientes negativos para la inversión.

En condiciones de conflictos armados y situaciones prologadas de violencia y corrupción, como la que se presenta en Colombia, la cooperación al desarrollo y los planes de negocios de las transnacionales extractivas, deberían incorporar estrategias de mediano y largo plazo que armonicen al máximo los intereses corporativos y la mitigación de impactos violentos, la transformación pacífica de conflictos y las dinámicas de construcción de paz.

Sobre la pertinencia de estos campos de acción existe convergencia de apreciaciones entre la industria, sindicatos y ONGs consultadas, pero las diferencias o interrogantes no resueltos se amplían cuando se llega al ¿Cómo lograrlo?, ¿Hasta qué punto llega la responsabilidad empresarial y en donde le cabe la competencia exclusivamente al Estado? ¿Qué acciones extralegales pueden emprender y bajo qué mecanismos pueden actuar las compañías para afrontar problemas socio - políticos o tramitar conflictos en las comunidades vecinas y destinatarias de regalías? ¿Qué compromisos deben asumir frente al desarrollo del país, además del cumplimiento de la ley, comprendido el pago de impuestos y regalías? ¿Cómo resolver la tensión entre las políticas gubernamentales y los tratados de comercio y movilidad de capitales que buscan máxima rentabilidad de los inversionistas con mínima regulación y las presiones que exigen compromisos con

el desarrollo humano sostenible y con planes de bienestar de las comunidades?

El documento está organizado en cuatro partes y trece temas que las integran. En la primera parte (temas del 2 al 4) se hace una descripción general de la evolución reciente de la industria de hidrocarburos con énfasis en petróleo y se presentan los aspectos institucionales y de política pública que le sirven de referencia. En la segunda parte (del 5 al 9) se abordan conflictos clave que han merecido la atención del gobierno, las empresas y las comunidades; en la tercera parte (10 y 11) se analiza la cooperación de la UE y la bilateral de países de Europa con Colombia y por último se hace una síntesis de conclusiones y recomendaciones.

Aunque la preocupación del estudio es identificar recomendaciones útiles para la Unión Europea en la definición de orientaciones a la industria extractiva de sus países miembros, se aborda la problemática general de la industria petrolera en Colombia sin entrar a detallar las situaciones conflictivas según país de origen de la inversión o nacionalidad de las empresas. Este enfoque se justifica por el carácter común de los problemas y de los riesgos. En la industria petrolera adquiere cada vez mayor peso la inversión extranjera y las interrelaciones entre transnacionales europeas y americanas, de modo que se presentan mayores zonas de responsabilidad compartida que llevan a valorar iniciativas multientempresas que tengan en cuenta la cadena de valor en la definición de planes y códigos de comportamiento.

Para el adelanto de la investigación se recurrió a fuentes secundarias y a entrevistas con interlocutores vinculados a grupos de interés como sindicatos, organizaciones indígenas, académicas, dirigentes gremiales y personas vinculadas al sector petrolero. La complejidad del tema y la dificultad de un intercambio a profundidad o de cometarios a los borradores, llevó a omitir referencias a apreciaciones de las personas entrevistadas y de esa manera eximir las de cualquier implicación en las descripciones, análisis o recomendaciones incluidos en el texto. En todo caso sin el concurso de muchos y en especial de Internacional Alert, no se tendría este documento que sólo compromete al autor.



Información General

a. Tendencias en la economía nacional y la política

Colombia es considerado internacionalmente un país modesto en la industria de los hidrocarburos pero tiene una balanza comercial positiva en petróleo, gas y en general en recursos minero energéticos.

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. En otras palabras, Colombia no tiene muchas reservas de petróleo pero la explotación se hace a ratas superiores a las de casi todos los países del mundo. Esto ha permitido que en los tres últimos años se incremente la producción aunque no alcanza aún los niveles de 1999.

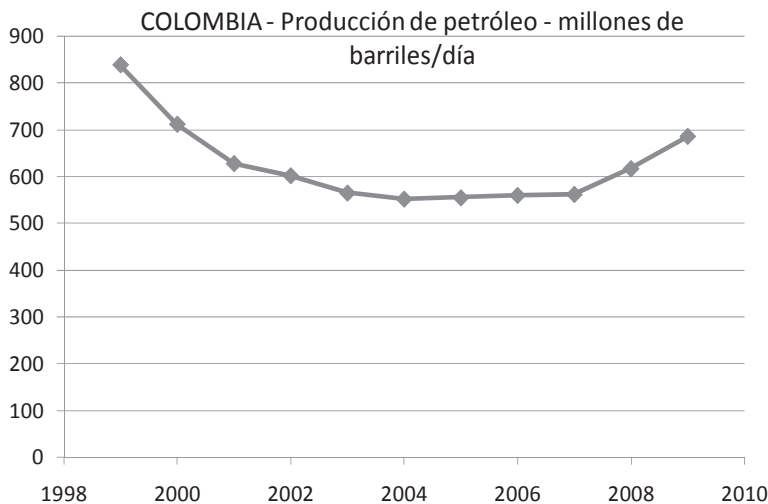
Desde los años noventa, con los descubrimientos de los pozos de Cusiana y Cupiagua cambio el panorama de esta industria y adquirió gran importancia la operación de la British Petroleum Co. – BP, con la explotación de uno de los pozos mas grandes entre los descubiertos a nivel mundial el las últimas década del

2

Petróleo y Transformación de Conflictos

siglo XX. Los descubrimientos de gas en la Orinoquía (Casanare) y en el Caribe (Guajira, Magdalena) también dieron nuevo sentido al peso energético de Colombia en el subcontinente. Desde el descubrimiento del yacimiento de Caño Limón en los ochenta, explotado en el departamento de Arauca por la Occidental Petroleum, Colombia se volvió país exportador.

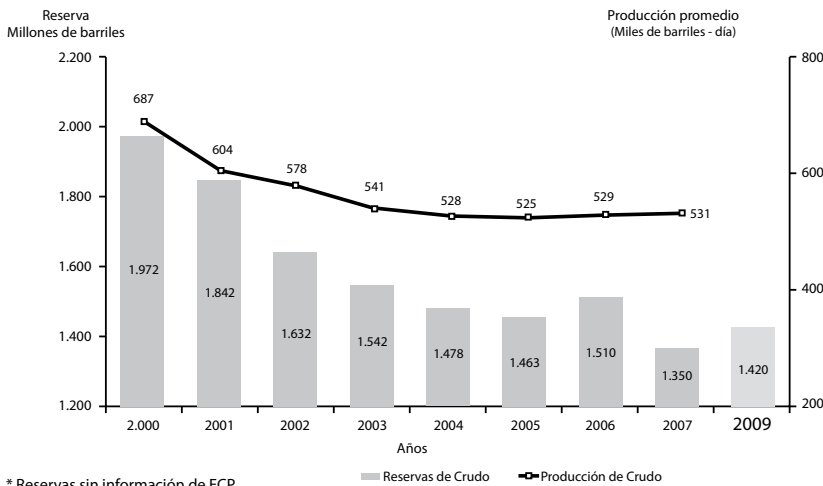
Gráfico 1. Colombia. Producción y reservas de petróleo



COLOMBIA – PRODUCCIÓN millones de barriles día

Año	MBD
1999	838
2000	711
2001	627
2002	601
2003	564
2004	551
2005	554
2006	559
2007	561
2008	616
2009	685

BP statistical review of world energy, june 2010



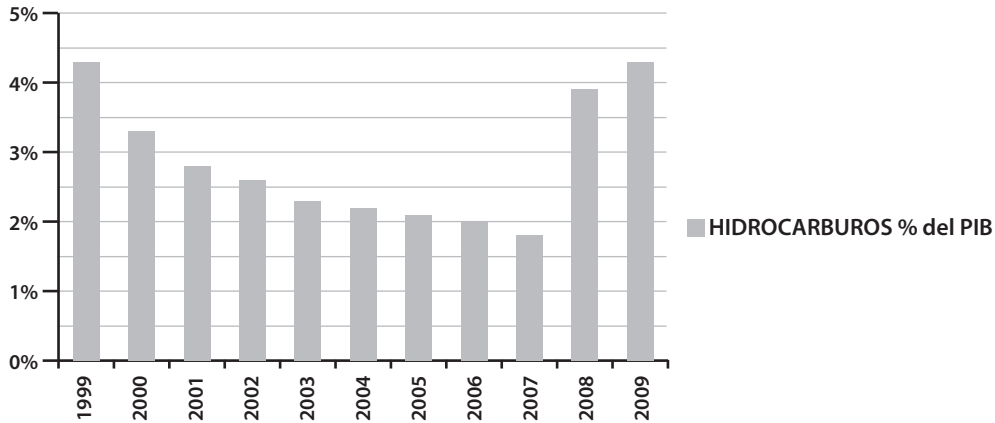
COLOMBIA RESERVAS – millones de barriles	
Año	Reservas petróleo MB
1989	2
1999	2,3
2009	1,4

BP statistical review of world energy, june 2010

* Reservas sin información de ECP
Fuente: Ecopetrol ANH

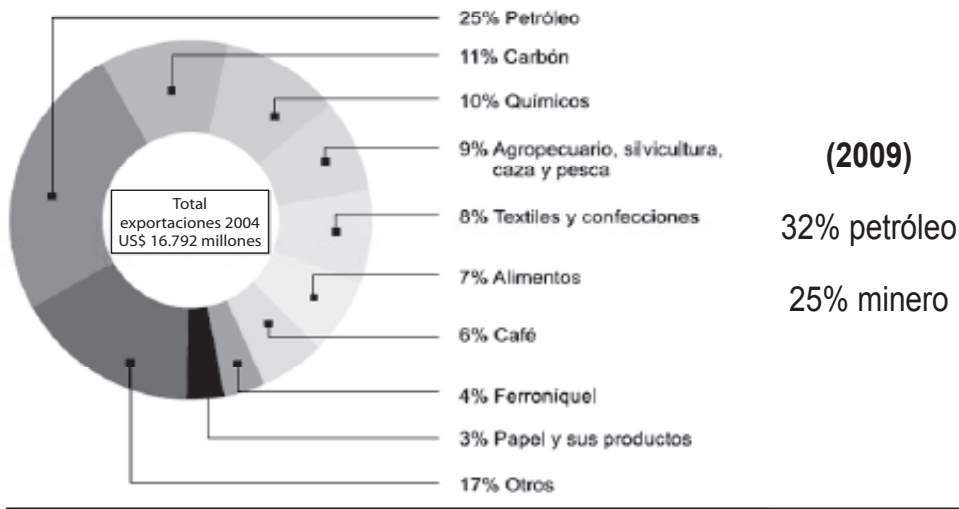
El petróleo y el gas se han convertido en el primer rubro de las exportaciones con cerca del 32% del total en 2009. En 1978, el petróleo participaba apenas con el 3.7% de las exportaciones del país; en 1986, con la producción de Apiay y los inicios de Caño Limón subió al 22.6%; para 1990, con la producción plena de Caño Limón aumentó al 27.6%; en 1994 fue del 24.6% y siguió aumentan-

HIDROCARBUROS % del PIB



Colombia: Exportaciones por Producto (2004)

% Participación



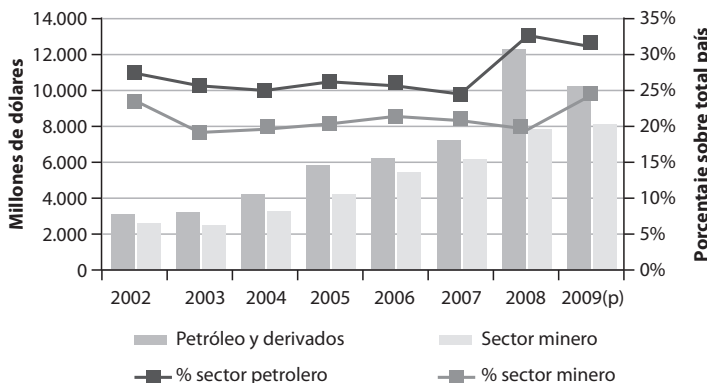
(2009)

32% petróleo

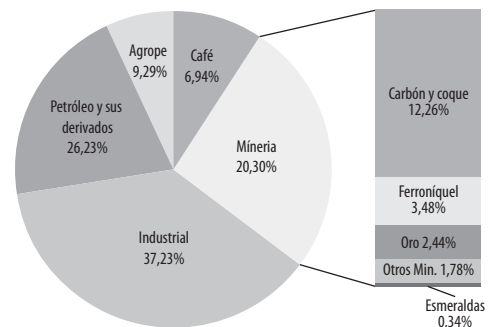
25% minero

Fuente: Departamento Nacional de Estadísticas (DANE)

EXPORTACIONES PETROLERAS Y MINERAS



Composición de las Exportaciones colombianas y mineras - 2005*

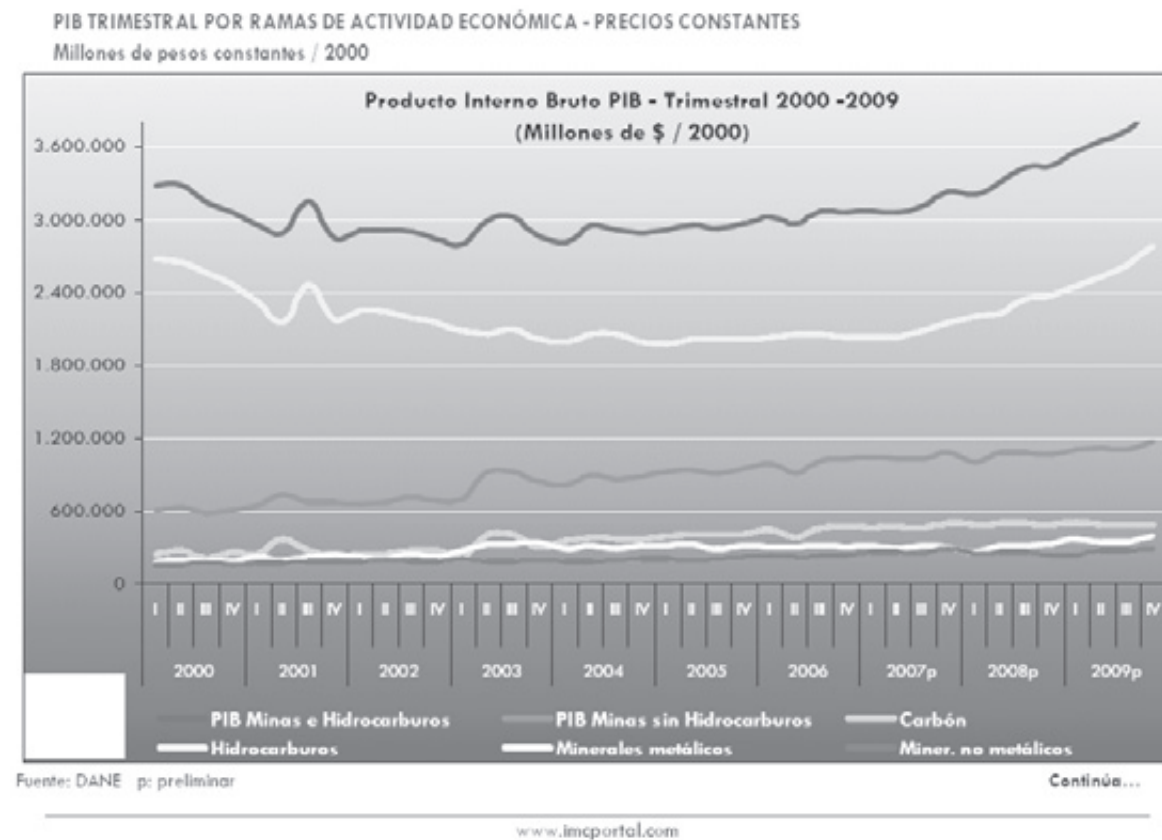


Fuente: Banco de la República, cálculos. Subdirección de Planeación Minera - UPME

Petróleo y Transformación de Conflictos

do ese porcentaje con la producción de los campos petroleros del piedemonte llanero, entre los que se cuentan originalmente los de Cusiana y Cupiagua.. No obstante las oscilaciones, en el 2009 las exportaciones del sector minero - energético llegan al 57% del total.

Después de la bonanza de los años noventa los hallazgos de nuevos yacimientos de petróleo disminuyeron y la participación en el

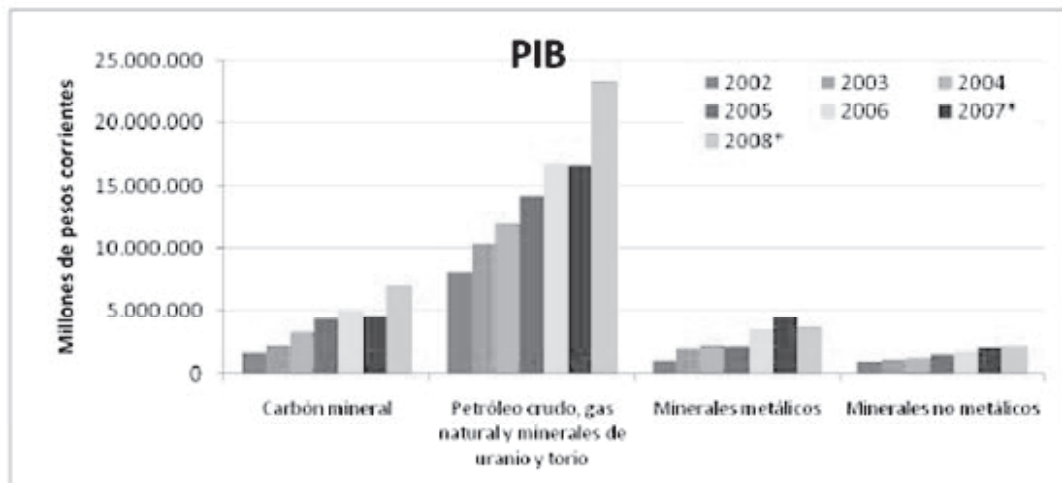
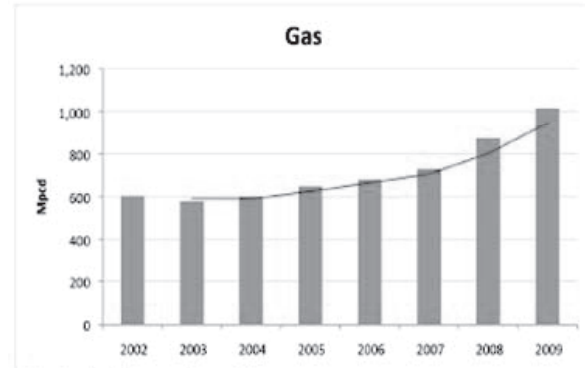
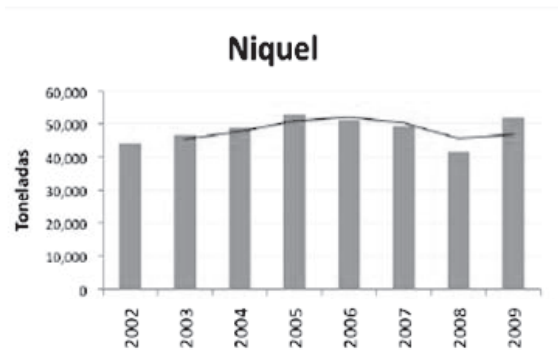
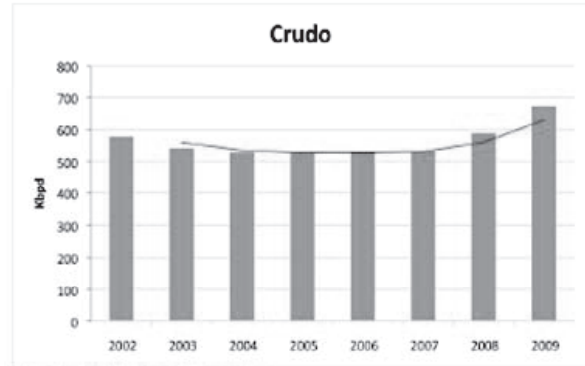
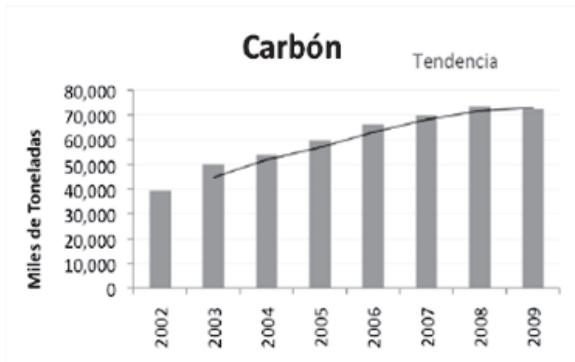


PIB fue decreciente entre el 2000 y el 2006. Durante los últimos años tres años, a pesar de los menores precios con respecto al boom, de nuevo se nota el ascenso de la actividad petrolera y de su participación en el PIB. (ver gráfica).

La oscilación favorable de los precios ha contrarrestado la disminución de la producción promedio de crudo que se venía presentando cuando se pasó de 687 mbpd en el 2000 a 631 mbpd en 2007 y a 680 en 2009; en gas la evolución productiva ha sido más positiva pasando de 575 Mcfd a 730 mcf y a 10000 mcf en los mismos años. Este panorama se ha reflejado también en la relación entre reservas y producción que osciló alrededor de 7,5 años entre 1999 y 2006¹ y en 2010 se estima en 18 años.

La evolución de la industria petrolera post Cusiana y factores de orden internacional, han llevado a los gobiernos de esta década a introducir reformas de fondo en la organización del sector y

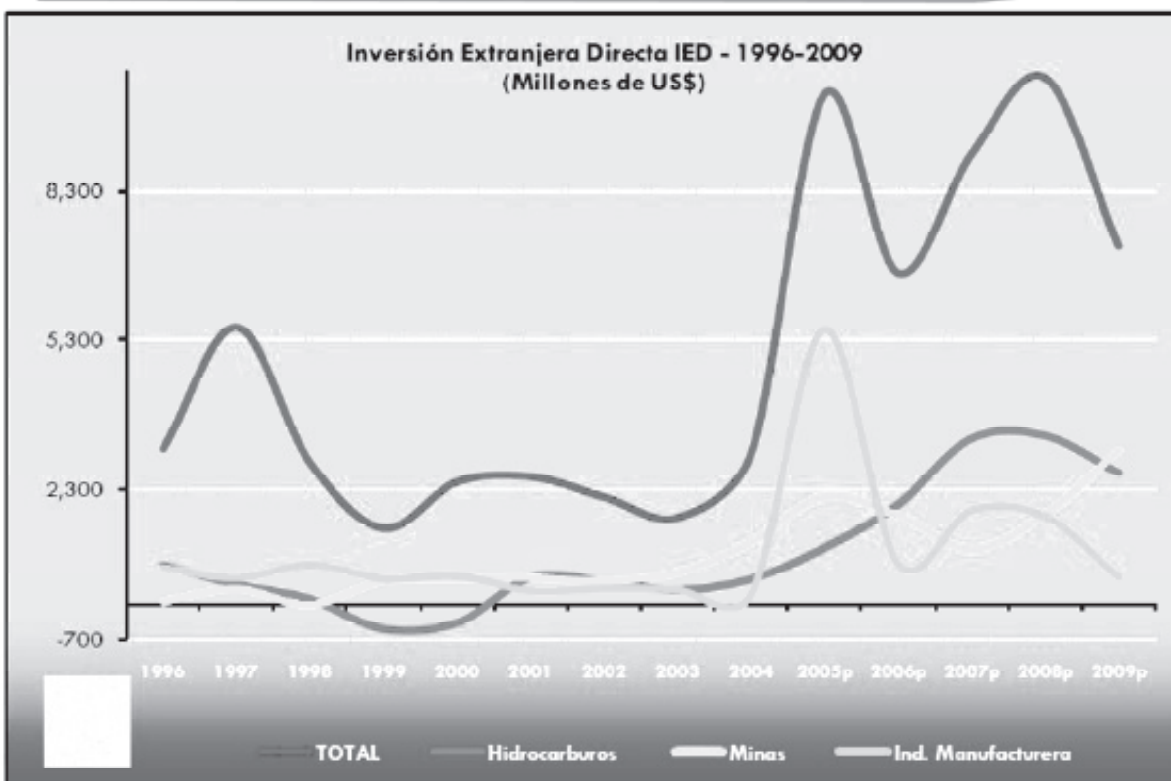
1. ECOPELROL – UMPE, reservas de petróleo, abril 2007.



a crear estímulos excepcionales a la inversión tanto en sísmica, como en exploración y explotación. La inversión externa cayó desde mediados de los noventa y comenzó a reactivarse en el 2001, pero es desde el 2003 cuando se incrementa desde un flujo neto de 350 millones de dólares a cerca de 3000 millones de dólares en 2007; en los últimos tres años la IED en hidrocarburos se mantiene alta pero disminuye con respecto al trienio anterior. Entre 1999 y 2009 la inversión externa en petróleo representa el 38% del total, lo que indica que Colombia mejora la calificación en cuanto a potencialidades y disminución de riesgos².

2. IMCPortal, Inversión extranjera directa en los sectores minero y de hidrocarburo, Gráfica con fuente DANE, 2007.

COLOMBIA IED



Fuente: Banco de la República, p: provisional

“En el tema de inversiones provenientes del exterior el año 2007 se consolida dentro de los de mayor crecimiento, pues se captaron flujos por US\$9.028 millones, es decir un 40% más que en el 2006. ... Las actividades económicas que concentraron los mayores flujos externos fueron: sector minero (minas e hidrocarburos), la industria manufacturera y establecimientos financieros, con participaciones del 50%, 17% y 13%, respectivamente”³.

b. Políticas

La política petrolera del gobierno colombiano se ha concentrado en los últimos años en la atracción de inversión extranjera y ampliación de las actividades de sísmica, exploración y explotación con el propósito de mantener la autosuficiencia del país y aumentar las reservas. Además el Ministerio de Minas y Energía incluye entre los objetivos de política “la competencia en los sectores de transporte, almacenamiento y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, la formación de precios de los energéticos mediante la adopción de esquemas de mercados y la promoción del desarrollo y la competencia en el mercado de biocombustibles”⁴.

3. DANE, Departamento Nacional de Estadística.
4. Ministerio de Minas y Energía, Objetivos y metas en hidrocarburos 2006 – 2010, presentación en Power Point, Bogotá D.C. 2006.

Principales Programas o Ejes de Desarrollo de la Política 2006 - 2010⁵

- Consolidar el marco institucional y regulatorio del sector de hidrocarburos.
- Continuar promoviendo la exploración y explotación de hidrocarburos.
- Capitalización de ECOPETROL S.A.
- Desmote gradual de los subsidios a los combustibles
- Estrategia en contra de la comercialización ilícita de hidrocarburos y sus derivados (hurto y contrabando).
- Continuar el proceso de optimización de las refinerías del país.
- Consolidación del mercado de distribución de combustibles en las Zonas de Frontera
- Cubrir la totalidad del país al 10% de mezcla de alcohol carburante con la gasolina de origen fósil.
- Cubrir la totalidad del país al 5% de mezcla de biodiesel con diesel de origen fósil.

Durante el último cuatrienio se han presentado avances en cada uno de los ejes de la política y en el periodo 2006 – 2012 lo que se proyecta es reforzarlos y lograr metas ambiciosas en cada uno de los temas clave:

5. Idem



Petróleo y Transformación de Conflictos

- La producción promedio de crudo que estuvo en 531 mdbpd en el periodo 2002 – 2006 se proyecta ubicar en 1200 mdbpd en 2012.
- Los kilómetros de sísmica se incrementarán de 27.000 a 32.000 en los periodos comparados.
- Y también en el número de pozos perforados se mantienen metas de crecimiento que incrementan las cifras del cuatrienio 2002 – 2006.

A diciembre de 2003 se alcanzaron 12,5 millones de hectáreas en exploración y explotación y a junio de 2010 la cifra acumulada fue de 21,5 millones de hectáreas indicando la nueva dimensión de la inversión petrolera en Colombia.

La Actividad exploratoria ha aumentado

Programa	Indicadores	Unidad de Medida	Línea de base Cuatrienal	Meta cuatrienio 2006-2010
Continuar promoviendo la exploración y explotación de hidrocarburos	Nuevos contratos en exploración petrolera	Contratos	150	120
	Kilómetros de sísmica equivalente 2 dimensiones incorporados	Kilometros	31.947	32.000
	Nuevos pozos exploratorios perforados (Wildcats A-3)	Pozos	125	160
	Producción promedio diaria de crudo	Miles de barriles por día	531	475

c. Reservas de recursos naturales

Según datos del Ministerio de Minas y Energía, el potencial petrolífero (crudo y gas natural) de Colombia se estima en más de 37.000 millones de barriles de petróleo equivalente, distribuidos en 18 cuencas sedimentarias que abarcan un área de 1.036.400 Kms² ⁶. Alrededor del 89% de esa área sedimentaria se encuentra disponible para adelantar trabajos de exploración y explotación de petróleo y gas natural.

6. Ministerio de Minas y Energía, Plan minero – energético 2006 - 2010

Colombia es un país con solo el 0,1% de las reservas mundiales de petróleo pero adquiere alguna importancia en la región por el potencial que se reconoce a su configuración geológica, por las reservas de gas y la coyuntura geopolítica latinoamericana, particularmente en lo relacionado con Venezuela.

Una característica importante del panorama de las reservas es la alta concentración en los grandes yacimientos de Arauca y Casanare que están manejados por contratos de asociación con la Occidental Petroleum Co y la BP en los cuales el Estado por medio de Ecopetrol tiene hasta un 30%. Situación similar se registra en las reservas de gas que en el 97% se encuentran en dos contratos de asociación en Guajira y Casanare con la Texas y BP⁷.

La distribución de las reservas probadas por cuenca muestra en 2004 que el 85% se ubica en los llanos, valle del Magdalena Medio, cordillera nororiental y Catatumbo con un peso dominante de las dos primeras. Y en cuanto a gas la casi totalidad se encuentra en la Guajira y en la cordillera nororiental.

La curva de reservas en esta década muestra un balance negativo entre producción y nuevos hallazgos que se explica por el peso de los macro yacimientos descubiertos en los noventa y el descenso de la actividad exploratoria entre 1994 y 2001. Sin embargo, el impulso de la inversión sísmica y en exploración en los últimos años en un escenario de precios radicalmente distinto al de los años noventa, ha permitido al gobierno proyectar la recuperación de las reservas. En esas proyecciones se incluyen nuevas regiones que se consideran potencialmente explotables, especialmente en la costa pacífica chocoana, Alto Magdalena, Putumayo y zonas del Caribe en los departamentos de Sucre, Córdoba y Magdalena, incluida la plataforma marina.

7. Ver tablas sobre reservas en página 8.



Panorama de las Empresas en la Industria Petrolera

En la industria petrolera operan en Colombia más de un centenar de empresas que intervienen en los distintos eslabones de la cadena de valor. ECOPETROL ha sido la más grande en cuanto a activos e inversiones y ha actuado hasta la reforma que dio vida a la ANH como socia nacional en los contratos de asociación con los inversionistas extranjeros. Desde 1974 ECOPETROL se asoció a la explotación de los yacimientos encontrados por las petroleras privadas asumiendo el 50% de la inversión. Pero desde los años ochenta han cobrado peso empresas trasnacionales y empresas nuevas, especialmente la Meta Petroleum que le disputa el primer lugar a ECOPETROL en 2010 y otras como Occidental Petroleum Co, la BP, Texaco, Royal Dutch/Shell, Castrol, Exxon Mobil, Petrobras, Repsol SA, Total FinaELF, Nexen, Petrobank, Transcanada, Solana Petroleum, Hupecol, Hocol, Perenco, Emmeral Energy, Petrominerales, Petrocolombia.

El cambio en la normatividad sobre contratos y reparto, al tiempo con un ciclo de altos precios y tensiones con los países petroleros, se ha reflejado en la reactivación de la exploración.

3

Petróleo y Transformación de Conflictos

Panorama de Actividad de la Industria del Petróleo 2004 – 2010 (principales empresas)

PRODUCCION	EVALUACION TÉCNICA	EXPLORACIÓN	
ANH(OP. ECOPEPETROL)	HOCOL	PETROBRAS	PARKO SERVICES
KAPPA	CEPCOLSA	STRATUS	GREAT NORTH ENERGY
ECOPEPETROL	ODEBRECHT	ECOPEPETROL	WELL LOGGING
PERENCO	ARGENTA	U.T ESPERANZA	HOCOL
META PEGTTROLEUM	PACIFIC STRATUS	PETROCOLOMBIA	CAMPETROL
INTEROIL	GRAN TIERRA	PETROTESTING	OCCIDENTAL
HUPECOL	REPSOL	PETROMINERALES	U.T PETROCARIBE
HOCOL	PETROLIFERA	WINCHESTER	U.T MIDAS
GRAN TIERRA	NEXEN	HARKEN	BHP BILLINTON
PETROCOLOMBIA		CONEQUIPOS	MAXIM
OCCIDENTAL		GRAN TIERRA	CONSOCIO CANAGUARO
PETROBRAS		MONTECZ	MANSAROVAR
HARKEN		U.T OMEGA	CARBOPET
COLTANQUES		HUPECOL	RAMSHORN
EMERALD		KAPPA	SOGOMI ENERGY
TEXICAN		DRUMMOND	EMERALD
SEP		U.T EL TRIUNFO	GEOADINPRO
PETROSANTANDER		SOLANA	VAROSA
BP - ECOPEPETROL		U.T EL MORICHE	PETROMAR
CHEVRON		INTEROIL	FENIX
MANSAROVAR		OPA	PACIFIC STRATUS
PETROTESTING		ERAZO VALENCIA	PETROLIFERA
PETROLEOS DEL NORTE		C&C ENERGY	OCCIDENTAL ANDINA
SOLANA		IST LTD	CEPCOLSA
META PROLEUM		PETROPULI	TRAYECTORIA
MONTECZ S.A.		RELIANCE	GOLD OIL

Panorama de las Empresas en la Industria Petrolera

PRODUCCION	EVALUACION TÉCNICA	EXPLORACIÓN	
PETROMINERALES COL LDA		TEXICAN	TALISMAN
REPSOL		ECP (CRC REPSOL)	PETROLEOS DEL NORTE
CEPCOLSA		HOLYWELL	COMTROL
PETROBRAS		LUKOIL	BP
MANSAROVAR		NEXEN	ONGC
VETRA		META PETROLEUM	PAN ANDEAN
COLUMBUS ENERGY			DRUMMOND
META PETROLEUM			REPSOL

La lista de empresas según producción Bbl en los primeros meses de 2010 es ilustrativa de la actividad extractiva actual y muestra la presencia de un número importante de empresas europeas, especialmente del Reino Unido, Países Bajos, España y Francia. Hay que destacar que muchas de ellas operan conjuntamente con ECOPEPETROL y que se registra una activa movilidad por compra de compañías o consorcios para exploración.

Un ejemplo de las interrelaciones entre empresas lo ilustra REPSOL: “La Oxy y Repsol son socios en diversos tipos de negocios. La Repsol se ha vuelto un complemento de las actividades de Occidental en Colombia. La multinacional estadounidense, como ha sido su costumbre, vendió parte de sus derechos sobre el yacimiento de Caño Limón a la transnacional española. Después de readquirir la parte de la Shell, por medio de la compra de Colcico, la cual convirtió en Occidental Andina, Oxy vendió, a través de Oxycol, el 6,25% de su propiedad a la transnacional española Repsol YPF. Esa operación al menos le reportó otros 150 millones de dólares. Con ese acuerdo, Repsol entró a participar, como socio minoritario del acuerdo de asociación Cravo Norte constituido entre Ecopetrol, empresa que tiene el 50%, y la Oxy, representada por sus subsidiarias, Occidental Andina, la cual posee el 25%, y Occidental de Colombia, que tiene el 18,75%.

Repsol YPF posee derechos mineros en Colombia sobre 8 bloques, 7 de los cuales son de exploración. Tiene bajo su control una superficie de 7.862 kilómetros cuadrados. También es el más importante operador domiciliario de gas natural en el país a través de la empresa Gas Natural. Monopoliza la distribución de este producto en Bogotá, el altiplano cundiboyacense y la región oriental, contando con cerca de 1.5 millones de clientes

Petróleo y Transformación de Conflictos

Repsol, cuyos principales accionistas son los conglomerados financieros españoles, empezando por La Caixa, que tiene el 31% de su propiedad, seguido por el Banco de origen Vasco, llamado Bilbao Vizcaya Argentaria, el cual posee el 9% y por la compañía energética castellana Iberdrola, con el 3,5% de las acciones, tiene una inversión creciente de capital norteamericano. Uno de los poseedores de acciones de esta compañía de esta última nacionalidad es el fondo de inversiones Brandes, que controla el 9,4% de su propiedad accionaria. Además, la compañía petrolera de origen español viene desarrollando una asociación creciente con Occidental Petroleum Corporation”.



Marco Institucional para la Industria Petrolera

Colombia desde los años ochenta, cuando se convirtió en exportador neto de crudo, ha registrado importantes transformaciones en el marco legal e institucional para la industria de hidrocarburos, en especial en la organización del Estado, la naturaleza de ECOPETROL y el régimen de contratación y regalías.

Durante los años noventa y primeros de este siglo, a la par con la bonanza petrolera, se realizaron cambios en la regulación legal de los contratos buscando escenarios más favorables a los inversionistas extranjeros para retomar la senda que llevó a los descubrimientos de Caño Limón y Cusiana. La situación desde mediados de la década combinó altos volúmenes de extracción, bajos precios y caída vertiginosa de la exploración. Eran tiempos de cosecha. Además en Latinoamérica como en el mundo se aceleró la reestructuración de los Estados en la línea del Consenso de Washington, con menos regulación y más liberalidad para los movimientos internacionales de capitales.

La línea de base en materia de contratación era el decreto ley 2310 de 1974 que estableció el “contrato de asociación” en el cual la empresa estatal ECOPETROL tiene un papel preponderante y se aplica la fórmula 50:50 para el crudo extraído después de descontar las regalías de 20% del total a boca de pozo. En la administración Barco se introdujo el reparto escalonado con incremento progresivo a favor del Estado que llegaba a una proporción 70:30 para producciones acumuladas mayores a 180 mb. Luego en la administración Samper (1994 – 1998) la presión llevó a estable-

4

Petróleo y Transformación de Conflictos

cer la fórmula 70:30 hasta que el inversionista extranjero recuperara el 100% de la inversión. En el gobierno de Pastrana se avanzó aún más en la flexibilización para hacer más atractivo el país a la inversión; se suprimió la regalía fija y se hizo incremental según la producción diaria desde 5% a 20% en el rango bajo (hasta 125 KBD) para luego ser constante e igual a 20% hasta 400KBD y volver a ser creciente para grandes e hipotéticas producciones diarias superiores a 600 KBD.

En términos de la realidad de la producción que tendía a decrecer, los cambios significaban recorte de regalías en beneficio de la distribución con los socios externos que comenzaron a aplicar un factor de recuperación (FR) que le permite un reparto 70:30 para recuperación baja (FR =1,5) y 35:65 a favor de Ecopetrol para recuperaciones altas en escenarios de más de 600 bd⁸.

En los últimos años (2003 – 2009), las rondas de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, encargada de los contratos de asociación, presenta los nuevos términos económicos destacando que se han ampliado los plazos de exploración (6 años + 4 años), de evaluación y de explotación (24 años + extensión hasta agotamiento) y que se hacen más flexibles las regalías con la fórmula de escalonamiento en el rango entre 5% y 25%. También se introduce una adicción a la participación estatal denominada “derechos por precios altos”. Otra novedad es la reintroducción de la “concesión” que había sido superada desde 1974 y de la cláusula de “explotación hasta el agotamiento” en la ampliación de contratos de asociación para estimular extracción secundaria, han sido parte del menú de estímulos a la inversión externa.

Todas estas modificaciones en el reparto petrolero han llevado a discusiones sobre su impacto en las regalías que van a las entidades territoriales, en los ingresos estatales y en la tasa interna de retorno – TIR – de las empresas transnacionales petroleras. Los estudios actuariales y financieros son escasos y no públicos pero son frecuentes los debates parlamentarios y en la academia por considerar que la flexibilización del régimen de contratación ha favorecido en forma excesiva a los inversionistas extranjeros.

La Asociación Colombiana de Petróleo ha valorado positivamente los ajustes a la regulación de regalías y reparto indicando que gracias a ellos se ha reactivado la exploración y se hace más lenta la curva de disminución de reservas probadas⁹. En el 2004 culminó el proceso iniciado en 1999, mediante el cual el Estado colombiano ha implementado medidas para “atraer capital privado de riesgo, aumentar efectividad y transparencia institucional, mejorar el recobro y la producción existentes y mitigar impacto macroeconómico de la pérdida de autoabastecimiento”. (Alejandro

9. Carlos Gustavo Alvarez, op. Cit.

10. Alejandro Martínez, Presidente de la ACP, RETOS Y OPORTUNIDADES DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS, presentación en el seminario “Mercado Petrolero y Otros Commodities, una Visión de corto y mediano plazo” – BBVA, Bogotá, 27 de marzo de 2007

Martinez, Presidente de la ACP, RETOS Y OPORTUNIDADES DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS, presentación en el seminario “Mercado Petrolero y Otros Commodities, una Visión de corto y mediano plazo” – BBVA, Bogotá, 27 de marzo de 2007)

Según el Presidente de la ACP con las reformas se crea un nuevo escenario desde el 2004 en el cual se pasa de una situación en la cual el Estado “recibe entre el 90% y el 76% de cada barril producido” a otro en el que la franja de lo recibido esta entre 80% y 54%, dependiendo del precio de modo que a mayor precio menor participación del Estado.

El balance de la Unión Sindical Obrera de la industria del Petróleo, en contraposición al de los empresarios, es crítico con las reformas. Según Héctor Vaca, Secretario Nacional de Asuntos Energéticos de la USO, “es importante recordar que en el contrato de Concesión, el país no tiene participación en la distribución de la producción, como en el contrato de Asociación, por lo que las empresas que exploten estas áreas serán dueñas del 100% de lo que se produzca en éstos contratos. Además, serán autónomos para determinar los volúmenes de producción, sin injerencia alguna del Estado colombiano, que recibirá únicamente lo correspondiente a las regalías y los impuestos.

Se estima que lo que le queda al Estado por la explotación petrolera sería como máximo el 52%, muy por debajo del 82% del contrato de Asociación”. (Héctor Vaca, Otra entrega de los recursos petroleros, USO, Barrancabermeja, 28 de julio de 2008).

“ En el contrato de Concesión, el país no tiene participación en la distribución de la producción, como en el contrato de Asociación.

La reforma de ECOPETROL

Con el decreto 1760 de 2003 “por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.” se realiza la reforma más radical de ECOPETROL en toda su historia.

La ANH se crea como una unidad administrativa especial que depende del Ministerio de Minas y Energía con el objetivo de administrar “integralmente las reservas de hidrocarburos de la nación”. La ANH asume todas las funciones de regulación y contratación que tenía ECOPETROL, en tanto esta se circunscribe a la actividad productiva y su cadena de valor. Desde el 1 de enero de 2004, la ANH es la encargada de las evaluaciones sobre recursos de hidrocarburos, recauda las regalías, administra la información técnica, administra la participación del Estado en los contratos de explotación, fija volúmenes de producción y el precio de los de

Petróleo y Transformación de Conflictos

destinación para refinación interna, realiza labores de promoción de inversiones.

La Sociedad Promotora de Energía de Colombia S.A. es definida en el decreto 1760/2003 como sociedad pública por acciones que depende también del Ministerio de Minas y Energía. Esta nueva sociedad tiene por objeto “la participación e inversión en compañías cuyo objeto social se relacione con actividades del sector energético o con otras similares o complementarias”(artículo 24, decreto 1760/2003)

La Empresa Colombiana de Petróleo también se reformó y pasó a la condición de empresa pública por acciones bajo el nombre de ECOPETROL S.A.; se especializó en los componentes productivos de la industria de hidrocarburos, es decir en exploración, explotación, refinación, producción de derivados, transporte o comercialización, con actividades en el país o en el extranjero.

La Ley 1118 del 27 de diciembre de 2006, modificó otra vez la naturaleza jurídica de Ecopetrol al declararla como “sociedad de economía mixta” regida exclusivamente por el derecho privado; los trabajadores dejaron de ser servidores públicos para quedar en condición de “trabajadores particulares” (artículo 7). Con esta ley se autorizó a Ecopetrol S.A. a concurrir en otros negocios, especialmente en el de los biocombustibles y se dio vía libre a la capitalización a través de la oferta a particulares del 20% de las acciones de la compañía.

En septiembre de 2007 se cerró la primera venta de acciones correspondiente al 10.1% por valor de 5,7 billones de pesos. De esta manera, en palabras del Presidente (E) de la empresa, “Ecopetrol no es ya el socio obligado en Colombia, es un jugador más y tiene que competir para acceder a nuevos bloques exploratorios”. “La empresa está obligada a buscar sus propias reservas y asumir riesgo exploratorio”¹⁰.

El gobierno sustento la privatización – capitalización con el argumento de captar US\$ 12.500 millones de dólares necesarios para cumplir las metas de exploración, explotación y refinación programadas hasta 2012 y dotar a la empresa de mayor autonomía y competitividad. Y desde la oposición las críticas se concentraron en las consecuencias de la privatización a mediano plazo y la lesión al patrimonio de la empresa por subvaloración de la acción.

La carta de los Senadores Robledo y Serrano resumió en julio de 2006 el sentido de las críticas: “¿Negocios lícitos con utilidades de 42,39 por ciento en un año? ¿Cómo se da la certeza, y de antemano, de ganancias de ese calibre, sin que estén garantizadas nuevas y grandes utilidades de Ecopetrol? De una sola manera: porque las acciones de la empresa estatal se van a vender por de-

“

**Privatización
de Ecopetrol
con 80% estatal**

10. Mauricio Salgar, Presidente (E) de Ecopetrol S.A., El Futuro de ECOPETROL, Bogotá D.C. diciembre de 2006.

bajo de su valor real y del que pueden alcanzar sin necesidad de privatizarla, hecho que significa que está en ciernes una operación financiera que defraudará el interés nacional.

Además, la venta a menos precio de las acciones de Ecopetrol fue oportunamente advertida por nosotros en el Congreso, al igual que en la prensa por reconocidos analistas. Según Eduardo Sarmiento Palacio, “como ha ocurrido en todas las privatizaciones en Colombia y en América Latina, adquirirán la empresa por debajo de su valor real” (El Espectador, 13 de agosto de 2006). Y Mauricio Cabrera Galvis explicó: “Es lógico que los compradores privados van a exigir un precio muy bajo por las acciones de Ecopetrol. Inclusive inferior al que pagaron por ISA, el cual fue muy criticado en su momento” (Portafolio, 8 de agosto de 2006).

Este asalto al interés nacional, de otra parte, pretende justificarse mediante la engañifa de que Ecopetrol se privatizará en beneficio de “los colombianos”, como si hoy el ciento por ciento de la empresa, por ser de la Nación, no le perteneciera a todos y cada uno de los 42 millones de colombianos” (Jorge Enrique Robledo, Hugo Serrano Gómez, Senadores; carta al Contralor General de la Nación y al Procurador General de la Nación, 21 de agosto de 2007).

Más allá de los debates de criterios sobre el papel y los mecanismos del Estado en el manejo de los recursos naturales no renovables, en los próximos años se harán los balances sobre la eficacia, rentabilidad y beneficio público de este conjunto de medidas que reformaron sustancialmente la institucionalidad del sector.



El Conflicto de las Regalías

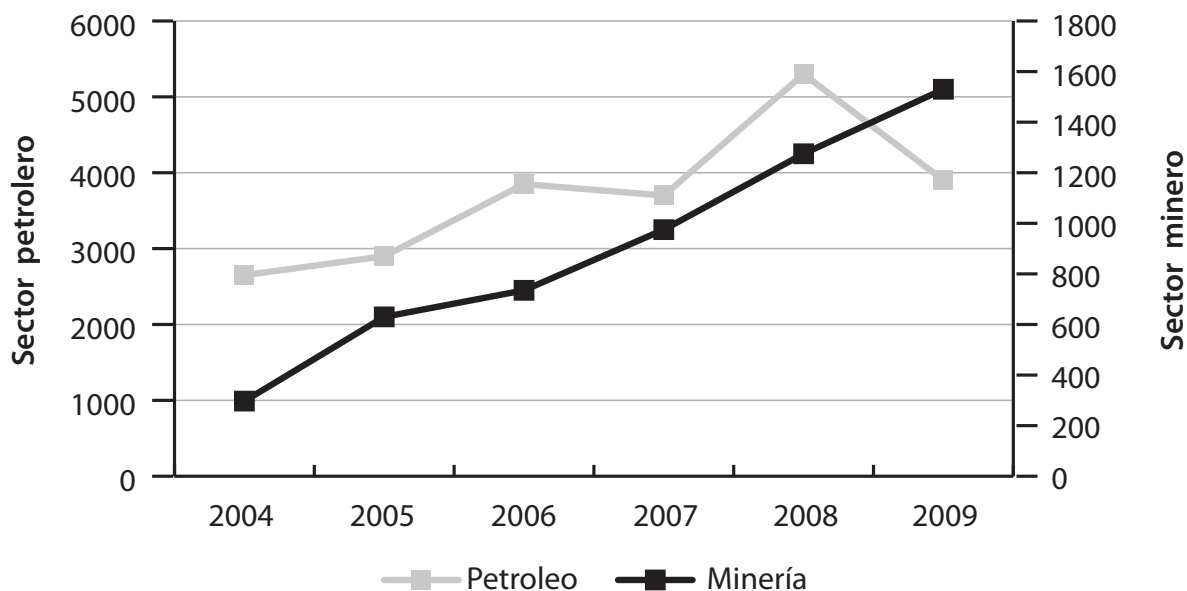
El tema de las regalías incide desde todos sus ángulos en el ambiente de negocios de las compañías: términos de contratación y montos, reparto, integración en los planes de desarrollo de los departamentos y municipios, ejecución y control de inversiones, evaluación de resultados. Y en toda esta cadena están presentes los problemas de transparencia, eficacia y corrupción.

Las regalías han sido definidas como la compensación que recibe el Estado por la explotación del subsuelo y la extracción de recursos naturales no renovables. Por definición constitucional “la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte”. “Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantes explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías o compensaciones”.(artículo 360 CP).

5

REGALÍAS CAUSADAS

Miles de Millones de pesos



Fuente: Engeominas, ANH

Siguiendo las normas sobre la materia, desde 1994 el 70% de las regalías se han asignado a los departamentos de Casanare (45%), Arauca (15%) y Meta (10%) y el 30% al Fondo Nacional de Regalías que ha hecho reparto sobre todo en Meta, Huila, Santander, Tolima, Guajira y Putumayo. Dieciocho departamentos y 350 municipios participan de alguna cuota de regalías directas o indirectas.

La evaluación del uso de las regalías en las entidades territoriales es materia de permanentes controversias en los departamentos y en el Congreso de la República. Después de más de una década de bonanza se interroga sobre todo a los departamentos que han recibido la mayor parte y que tienen en las regalías la principal fuente del presupuesto anual (60% en Arauca, 70% en Casanare y 20% en Meta), para financiar los planes de inversión. Ninguno de los grandes receptores de regalías ha cumplido las metas en mortalidad infantil, salud, educación o agua potable que establece el el Decreto 1747 de 1995¹¹.

La situación es particularmente deficitaria en Arauca pero también en Casanare y Meta la cobertura de salud se mantiene por debajo del promedio nacional, aunque se reconoce un aumento en la década. Los sectores rurales de esos departamentos de la Orinoquia colombiana no han avanzado significativamente en la dotación de agua potable aunque se conocen tecnologías alternativas para cobertura en población dispersa. Y en educación primaria el déficit mayor se registra en Arauca.

11. En el decreto 1747 de 2005 se definieron las siguientes metas mínimas: 1% (máximo) en mortalidad infantil, 100% en cobertura básica de salud, 90% en la cobertura de educación básica, y 70% en la de agua potable y alcantarillado.

“En general, el beneficio de los recursos de regalías sobre la población no se percibe, ya que el nivel de vida expresado en el acceso a servicios básicos no registra mejoras significativas. A primera vista, parecería que la ventaja de contar con ingresos por regalías de petrolero debería colocar a las regiones beneficiadas en situación diferente”. Banco de la República, Centro Regional de Estudios Económicos Villavicencio, IMPACTO DE LAS REGALIAS PETROLERAS EN EL DEPARTAMENTO DEL META, GERMAN HUMBERTO HERNANDEZ LEAL, Julio de 2004

El polémico panorama de las regalías es explicado en primer lugar por ineficaz, desvío de recursos, corrupción o captura de recursos por grupos armados ilegales y mafias asociadas a ellos. En los debates realizados por la Contraloría General de la Nación y congresistas de oposición se cuestiona la ineficacia de las políticas centrales encabezadas por el Departamento de Planeación Nacional y las iniciativas desde el gobierno para asumir el control de la ejecución de las regalías. Pero más allá de estas consideraciones con frecuencia se formula el interrogante sobre el impacto de la industria extractiva en el desarrollo regional y se dirigen las preguntas a las transnacionales petroleras que hacen exploración y explotación en estas zonas de grandes contrastes, de círculos reiterativos de violencia y de continuidad y hasta agravamiento de la pobreza.

La corrupción en las entidades territoriales que reciben la mayor proporción de las regalías y el panorama de desigualdad y atraso que se reproduce al tiempo con los balances exitosos de las empresas petroleras contribuye a situaciones de insatisfacción y ambientes críticos no solo frente a ineficiencias del Estado sino al beneficio esperado de la inversión extractiva. El contexto de corrupción, incluso siendo ajeno a la compañía, afecta la imagen y el ambiente de negocios o de operaciones.

Opinión empresarial sobre el manejo de regalías/flujo de inversiones:

Esta es una de las principales causas del conflicto entre comunidades y administraciones locales, y ocasiona entre los mandatarios locales la creación de cortinas de humo para desviar la atención de comunidades que tienen poco o ninguna información sobre la naturaleza de las regalías, ni sobre su aplicación.

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”.



Conflictos Violentos y Seguridad

Las actividades de exploración y explotación en la última década se han ampliado en zonas de alto riesgo por presencia de grupos armados irregulares. Aunque los indicadores de violencia han tendido a disminuir en esas regiones, continúan definiéndose como zonas críticas que requieren estrategias y recursos extraordinarios en seguridad.

Las políticas de seguridad de las empresas o la adelantada por el Estado en esas zonas para ofrecer garantías a los inversionistas, se dan en un contexto que incluye hostilidades desde los grupos armados ilegales, acciones de guerra contra ellos y medidas de orden que afectan la vida de la población civil limitando su movilidad y otros derechos humanos.

La cooperación militar externa, la asesoría en inteligencia y la actividad de contratistas internacionales o locales de seguridad, tienen impacto en las regiones de operación de las compañías petroleras y son percibidas por las comunidades y grupos de interés como inherentes a la presencia de transnacionales petroleras.

Si se superpone el mapa del petróleo y el del conflicto violento en Colombia se observa la yuxtaposición de territorios que incluyen los polos clave como escenarios de guerra o de agudos enfrentamientos armados con activa intervención de la fuerza pública, fuerzas paramilitares y guerrillas. Los indicadores de violencia muestran que el índice de secuestros en Meta y Casanare está por encima de la media nacional y la tasa de homicidios en los tres mayores productores supera también los promedios nacionales en el periodo 1994 – 2004¹².

6

12. Vicepresidencia de la República, Observatorio de DD.HH.

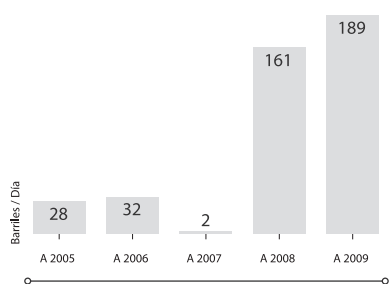
Petróleo y Transformación de Conflictos

La realidad del conflicto armado en las zonas de alta inversión petrolera ha tenido desde los años noventa especial notoriedad en los atentados a los oleoductos y en el robo de combustible para financiar mafias, paramilitares y guerrilla. El oleoducto Caño Limón – Coveñas, que transporta crudo desde Arauca hasta la costa Caribe, ha sido blanco de atentados desde su construcción en 1986; aunque con menor frecuencia también han sido saboteados con explosivos los oleoductos Colombia, Ocesa y Putumayo. Algunos estimativos de la Defensoría del Pueblo, que incluyen los oleoductos secundarios, registran 4456 ataques en dos décadas, con 235 promedio anual y hay observaciones de sub registro basadas en datos de ECOPETROL¹³.

13. Diego Otero Prada, Las Cifras del conflicto colombiano, Ed. INDEPAZ, 2007

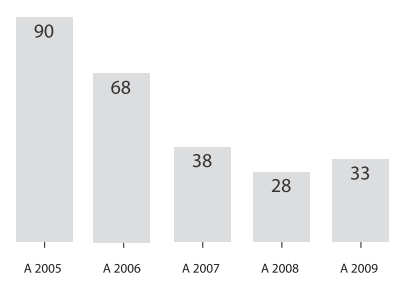
ECOPETROL

Gráfico 47. Hurto de crudos



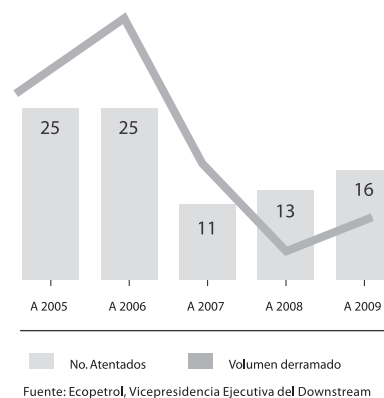
Fuente: Ecopetrol, Vicepresidencia Ejecutiva del Downstream

Gráfico 50. Número de atentados en los Sistemas del Sur

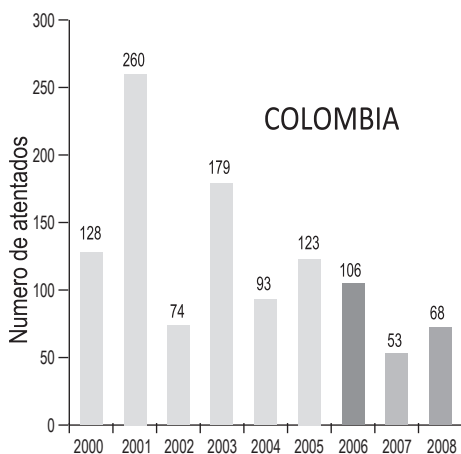


Fuente: Ecopetrol, Vicepresidencia Ejecutiva del Downstream

Gráfico 48. ECOPETROL
Número de atentados vs. volumen derramado



Fuente: Ecopetrol, Vicepresidencia Ejecutiva del Downstream



COLOMBIA

Resultados PCSD COLOMBIA Acumulado Delitos 1 de Enero al 31 de Diciembre 2006-2007

Delito	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Variación 2007 - 2006		Variación 2007 - 2002	
							Abso luto	%	Abso luto	%
Voladura de Oleoductos	86	184	98	155	106	57	-49	-46,2%	-29	-33,7%
Torres de energía derribadas	483	329	127	227	211	122	-119	-49,4%	-361	-74,7%
Torres de comunicaciones	62	19	2	4	3	0	-3	-100,0%	-62	-100,0%
Voladura de puentes	100	33	7	16	12	0	-12	-100,0%	-100	-100,0%
Ataque a acueductos	12	3	1	0	2	0	-2	-100,0%	-12	-100,0%
Voladura de vías	248	113	134	79	180	68	-112	-62,2%	-180	-72,6%
Total Ataques contra la infraestructura	991	681	369	481	544	247	-297	-54,6%	-744	-75,1%

Fuente: Ejército, Policía, ISA, Ecopetrol

En los últimos cuatro años las políticas de seguridad han logrado reducir los atentados a la infraestructura petrolera con resultados sobresalientes en el 2007 que presenta una disminución desde 106 a 53 ataques en Catatumbo – Arauca (8) y Putumayo – Nariño (45); aunque aumentan en 2008 y 2009.

Como ha sido frecuente en países con graves y prolongados conflictos armados, también en Colombia las grandes inversiones en industria extractiva, generan dinámicas de competencia por rentas y riquezas que involucran a grupos ilegales y mafias de corrupción. 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.

Esa situación ha encontrado diferentes respuestas en Colombia que van desde el pago de “cuotas de seguridad”, tal como ocurrió en Arauca con el ELN, hasta la financiación de batallones y brigadas de la fuerza pública con recursos del presupuesto de Estados Unidos para cuidar la infraestructura y la operación de una multinacional petrolera.

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.

En el primer modelo la empresa paga al actor armado irregular según cada situación concreta y de acuerdo con el control que ejerza en el área de operaciones extractivas.

Desde el punto de vista jurídico se ha discutido este modelo como una situación de extorsión y no existen fallos en Colombia por situaciones conocidas en los años ochenta de entrega de dineros de multinacionales al ELN. Sin embargo durante casi una década en Arauca, Catatumbo y Magdalena Medio se presentó un traslado de recursos petroleros a la guerrilla por mecanismos ilegales e indirectos especialmente por cobros de “cuotas de seguridad” o extorsiones en la cadena de valor que permanecieron como parte de la economía de guerra de la insurgencia y como registros de sobrecostos pragmáticamente asumidos por las empresas.

El segundo modelo decide excluir a la guerrilla y se apoya en seguridad privada legal nacional y en asesores de empresas extranjeras para poner en marcha un esquema de seguridad pactado con las autoridades. Las autoridades locales con frecuencia hacen el puente con grupos paramilitares, los asesores externos logran acuerdos de relación indirecta con los paras y la fuerza pública

Petróleo y Transformación de Conflictos

se concentra en el combate a la guerrilla y en la protección de infraestructura.

La ofensiva paramilitar entre 1995 y 2002 en el Magdalena Medio, Catatumbo, Arauca, Casanare, Meta, Putumayo y regiones de la costa Caribe, modificó el panorama de control territorial de la guerrilla en zonas petroleras y vecindades de los grandes yacimientos y de los oleoductos. Las AUC y el Bloque Central Bolívar con sus ejércitos paramilitares lograron derrotar al ELN en sitios clave de presencia como la ciudad de Barrancabermeja. El Bloque Norte de las AUC controló La Guajira, Magdalena en el momento del auge de la explotación del gas y entró a Catatumbo a disputar zonas coccaleras y de exploración petrolera en territorios antes dominados por el ELN y las FARC. Varios grupos paramilitares lograron el control de Casanare, entre ellos los Carraqueños, Buitragueños, las Autodefensas del Casanare y el Bloque Centauros. Llegaron a controlar la totalidad de los municipios y colocar fichas suyas en alcaldías, gobernación del departamento y otras instancias institucionales. Y algo similar ocurrió en el Meta bajo la influencia de esos grupos paramilitares que sirvieron de contención a la guerrilla. La llamada parapolítica pasó a ser el fenómeno dominante en Casanare y Meta y en Arauca la disputa territorial y política significó un nuevo reparto en el cual retrocedió el control militar y político de la guerrilla y avanzaron los paramilitares en la mitad de los municipios.

El ciclo alto de este modelo se dio entre 1994 y 2004 y ha decaído en los últimos años a raíz de las desmovilizaciones, de las guerras entre grupos paras y del mayor control territorial de las fuerzas armadas.

El tercer modelo es más institucional en tanto excluye a los paramilitares del esquema formal de seguridad o reemplaza al esquema que de hecho operaba. La función de protección, contención y guerra es asumida por la fuerza pública con asesoría y codirección de misiones militares externas y cofinanciamiento también externo.

Este modelo se puso en marcha en los marcos del Plan Colombia aprobado en el Congreso de los Estados Unidos y por el gobierno de Colombia. Con la directa intervención del Comando Sur desde 2003 se formaron Brigadas cuya misión ha sido contribuir a la seguridad de la actividad petrolera en el área de operaciones de la Occidental Petroleum Co, incluidas las de exploración, explotación y transporte. Las nuevas Brigadas pasaron a ser el pilar de la contención a la guerrilla que ha tenido a la infraestructura petrolera como blanco de ataques diarios y ha ejercido en Arauca un control evidente en muchas regiones.

Un cuarto modelo deja en manos del Estado el manejo de la seguridad y la empresa se limita a contratos de seguridad privada de protección frente a riesgos de delitos menores.

El quinto modelo se basa en convenios entre la multinacional y la fuerza pública mediante los cuales se dedican unidades de las fuerzas armadas a la exclusiva tarea de seguridad de las operaciones de la empresa.

Divisiones en Convenios de Seguridad

(Juan Carlos Pinzón, Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: Resultados y Retos, Bogotá D.C. Enero 2008)

Convenio	Equipos	Unidad Comprometida	Horas Asignadas		
			2006	2007	Proyectado 2008
OXY	AB-212	GAORI	257,00	257,00	257,00
	C-337	CACOM-1	900,00	900,00	900,00
TOTAL OXY			1.157,00	1.157,00	1.157,00
BP Company	UH-60	CACOM-5	433,00		
	AB-212	CACOM-1	720,00	396,00	468,00
	B-212	CACOM-1	396,00	684,00	
	C-208	CACOM-2	600,00	600,00	
	UH-60	CACOM-5	560,00	900,00	660,00
TOTAL BP			2.709,00	2.580,00	1.128,00
OCENSA	C-208	CACOM-1	275,00	324,00	324,00
TOTAL OCENSA			275,00	324,00	324,00
METRO PETROLEUM	C-208	CACOM-1	N/A	330,00	330,00
TOTAL METRO PETROLEUM			N/A	330,00	330,00
TOTAL CONVENIOS SECTOR HIDROCARBUROS			4.141,00	4.391,00	2.939,00

Petróleo y Transformación de Conflictos

CONVENIOS ARMADA NACIONAL - SEGURIDAD INFRAESTRUCTURA PETROLERA				
COMPAÑIA	CONVENIO	OBJETO	LUGAR	UNIDADES
Ecopetrol (Ocensa)	DRI-USE 008-2007	Protección y seguridad oleoducto Cupiagua-Vasconia-Coveñas y Vasconia-Coveñas y demás infraestructura de Ecopetrol y compañías operadoras	Oleoducto Copiagua-Vasconia-Coveñas (Terminal petrolero) y Golfo de Morrosquillo (TLU)	Base de entrenamiento de I.M. Estación de Guardascostas de Coveñas
Occidental	DRI-USE 016-2007	Protección y seguridad oleoducto Caño Limón-Coveñas	Oleoducto Caño Limón-Coveñas	Batallón de Comando y Apoyo de I.M. No. 2
Ecopetrol (Chevron-Texaco)	DRI-USE 019-2007	Protección y seguridad en las actividades e infraestructura petrolera en Chuchupa-Guajira	Chuchupa-Guajira	Estación de Guardascostas de Ballenas
Ecopetrol	DRI-USE 022-2007	Protección, seguridad. Refinería Cartagena y línea Cartagena-Baranoa	Cartagena	Batallón de Fusileros de I.M. No. 2
		Protección y seguridad terminal Buenaventura y 12 kms subsiguientes oleoducto	Buenaventura	Batallón fluvial de I.M. No. 80
		Protección y seguridad terminal Tumaco	Tumaco	Batallón fluvial de I.M. No. 70
Solana	DRI-USE 025-2007	Protección y seguridad en las actividades e infraestructura petrolera en Campo Guepajé-Sucre	Vereda Camajones, Municipio San Pedro - Sucre	Batallón de Fusileros de I.M. No. 4

El modelo 4 implica mayores niveles responsabilidad social corporativa y de manejo institucional de la seguridad. En estas condiciones las empresas se apartan de conceptos de seguridad nacional, estatal o antiterrorista y se circunscriben a la seguridad ciudadana, asumiendo estrategias sensibles al conflicto, a la adopción de códigos de ética y de compromisos de respeto y promoción de los derechos humanos.

En la actual situación se presenta una combinación de modelos como política institucional de seguridad, especialmente de los tres últimos aquí mencionados. Hay un retroceso de la influencia de la guerrilla en Arauca y desarticulación de grupos paramilitares en Casanare, Meta, Catatumbo y Magdalena Medio. Sin embargo

14. Esta tesis es sostenida por Andres Peñate, ex Viceministro de Defensa, ex Director del DAS. Presentación en la mesa de diálogo sobre Guías de Principios Voluntarios en Seguridad, Bogotá D.C. agosto de 2008.

la presencia y recomposición de grupos armados en regiones con alta actividad exploratoria o de extracción y transporte de hidrocarburos impactan permanentemente en la cadena de la industria y afecta su panorama de riesgos y de seguridad.

No obstante el movimiento que internacionalmente se está dando de inclusión de la estrategia de derechos humanos en los planes de negocios de las trasnacionales petroleras, este tema continúa siendo centro de conflictos y controversias. Incluso el esquema de convenios empresas – fuerzas armadas que fue objeto de sentencia de la Corte Constitucional, ha sido debatido en su coherencia con los principios del Estado de Derecho y el carácter público de las fuerzas armadas¹⁴.

En sectores empresariales se presentan inquietudes sobre los “acuerdos de protección militar” formados entre las compañías y el Ministerio de Defensa o las brigadas regionales o locales. “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”.



Conflictos por Violación de Derechos Humanos

El contexto de violencia y de violaciones a los derechos humanos en los departamentos y regiones petroleras ha llevado a fuertes debates sobre la responsabilidad o complicidad de las empresas que cuentan con la seguridad de la fuerza pública pero que a la vez en algún momento se han beneficiado indirectamente de las actividades antiguerrilla de grupos ilegales.

Las estadísticas de violencia en esas regiones muestran correlaciones con los ciclos iniciales de la actividad de exploración y explotación y con los cultivos ilícitos y el negocio de psicotrópicos. Además de que permiten constatar el ambiente violento que ha enmarcado a la industria, este tipo de registros se acompañan de acusaciones hechas por sindicatos y ONGs de derechos humanos sobre la funcionalidad de la violencia y de violaciones de los derechos humanos asociadas en la seguridad de las empresas.

Las preguntas que se desprenden de las evaluaciones más críticas se refieren a la corresponsabilidad o complicidad de las empresas al volverse en alguna forma parte del conflicto adoptando estrategias de seguridad por convenio con unidades militares que son al tiempo puntales de operaciones de guerra antisubversiva. Los batallones formados en Arauca con la financiación del Plan Colombia se justifican en primer lugar por la necesidad de proteger la infraestructura petrolera y el Putumayo se presentó como el escenario de la primera fase de la guerra antidroga y antisubversiva en un territorio importante para la explotación y transporte del crudo¹⁵. En estas regiones como en otras, las necesidades de la guerra han justificado restricciones a la libertad de tránsito, con-

7

15. “Para reactivar la exploración y la búsqueda de petróleo, nosotros hemos destacado una Brigada en el Putumayo de 4.300 hombres, (...) cuidando infraestructura, cuidando los centros de acopio de petróleo, cuidando los pozos y cuidando el oleoducto...”(presidente Álvaro Uribe Vélez, 18 de junio, 2005).

Petróleo y Transformación de Conflictos

troles cotidianos de compras familiares de alimentos, detenciones preventivas algunas veces masivas. La intensidad del conflicto en esas regiones y las violaciones a los derechos humanos o al DIH, se han medido en las cifras de desplazamiento, secuestros, homicidios, masacres, pero un indicador revelador ha sido la identificación de fosas comunes que según la Fiscalía General de la Nación permiten estimar hasta 3000 desaparecidos en el Putumayo y cifras similares en el Meta. En el Casanare las desapariciones y fosas comunes en los momentos más críticos (2000 – 2004) estuvieron asociadas a la guerra entre grupos paramilitares¹⁷.

Los departamentos de Colombia con mayor número de exhumaciones. 2006-2007

Departamento	Fosas Comunes	Cuerpos encontrados	Identificaciones	Cuerpos entregados
Putumayo	182	249	64	16
Magdalena	178	195	91	23
Meta	114	131	16	9
Córdoba	120	124	38	19
Antioquía	91	115	38	16

En ese panorama se formulan interrogantes de fondo: ¿Cuál es la responsabilidad de las empresas por infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por fuerzas armadas institucionales que son parte de la seguridad definida en convenios bilaterales? ¿Existe complicidad de una empresa con violaciones a los derechos humanos y crímenes atroces perpetrados por grupos paramilitares que contribuyen ilegalmente a combatir a guerrillas que han extorsionado y atentado contra la infraestructura productiva? ¿Son pertinentes las acusaciones hechas por sindicatos y ONGs de complicidad de las trasnacionales por beneficiarse de crímenes atroces y no intervenir en las denuncias por violaciones a los derechos humanos o a las normas humanitarias por parte de las unidades militares encargadas de proteger la infraestructura petrolera o perpetradas por grupos paramilitares que ayudan a combatir a la guerrilla o le disputan territorios del entorno de los yacimientos o de los oleoductos?

La posición sustentada por las empresas reconoce responsabilidades por las acciones del personal de seguridad privada que es contratado por las trasnacionales para protección y control en las

17. Ver www.observatorioderechoshumanos.gov.co/Casanare/

instalaciones que son parte de la compañía. En estos términos no se consideran comprometidos por las actividades de la fuerza pública, comprendidas eventuales violaciones de derechos humanos, pues no intervienen en el mando o conducción que le cabe completamente al Estado. Con respecto a la actuación de grupos paramilitares que han ayudado a contener a la guerrilla y a disminuir los atentados a la infraestructura, las empresas se excluyen de cualquier complicidad con el argumento de que ni financian ni participan de la definición de planes de esas organizaciones y, además, que la acción de esos grupos en la disputa de territorios con la guerrilla, se dirige ante todo al control del negocio de la droga y de los recursos públicos que dependen de los municipios y departamentos, incluidas las regalías.

En la “audiencia petrolera” convocada por el Tribunal Permanente de los Pueblos y realizada en Bogotá D.C. el 4 de agosto de 2007, diversas organizaciones sindicales, indígenas y cívicas hicieron acusaciones contra ECOPETROL, OXY y REPSOL, sobre violaciones a los derechos humanos o convivencia con los directos responsables. El pronunciamiento político de ese Tribunal extrajudicial, es ilustrativo de la percepción de sectores que se sienten vulnerados por las actividades de las compañías petroleras. Como ejemplo de la fuerte controversia que se ha mantenido por dos décadas se citan algunos párrafos de la declaración del TPP:

“Con la adquisición de una parte de la propiedad de Caño Limón en 2003, Repsol compró una enorme responsabilidad sobre el genocidio cometido por la multinacional norteamericana contra la población del departamento de Arauca. También se asoció al etnocidio del que han sido víctimas los pueblos Guahíbos y U’wa, a la destrucción ambiental originada por la explotación petrolera y al brutal saqueo de los recursos naturales nacionales agenciado por las compañías multinacionales. Por lo demás, se sumó a un proyecto contrainsurgente y de guerra extremadamente agresivo con la población civil”.

“En el caso de Arauca ha establecido una alianza estrecha con la Oxy y con su proyecto de militarización de la sociedad departamental. Ha ayudado consistentemente a agudizar los conflictos en Arauca. Por ejemplo, su arribo coincidió con las primeras acciones paramilitares en la población de Tame, uno de los municipios donde hace exploración y explotación de petróleo, allí queda ubicado el bloque Capachos I, y con la agudización del conflicto armado en la región. Igual ha hecho en las zonas del Bajo y Medio Atrato, y el Medio y Alto San Juan, donde también ha habido abundante presencia paramilitar mientras hay exploración y explotación petrolera de Repsol.

“
La
seguridad con
paramilitares
ha llevado a
la violación
de Derechos
Humanos

Petróleo y Transformación de Conflictos

“A las empresas OXI, REPSOL y ECOPETROL y al Estado colombiano, por el saqueo de recursos naturales, la destrucción de ecosistemas y contaminación del medio ambiente, la destrucción del territorio y cultura de las comunidades indígenas U’wa y Guahiba y el Genocidio contra las comunidades y organizaciones sociales del departamento de Arauca. Éste último crimen, representado en los casos particulares de: las masacres de Santo Domingo, La Cabuya, Tame (veredas Flor Amarillo, Piñalito y Cravo Charo), Cravo Norte, Caño Seco, el homicidio del menor Hugo Horacio Hurtado y la implementación de la estrategia de judicialización sistemática contra los líderes sociales de la región”.

El jurado de ese Tribunal, que internacionalmente es presidido por el Nobel de Paz, Perez Esquivel, estuvo integrado por académicos de varios países latinoamericanos y la delegación impugnadora fue encabezada por el sacerdote Javier Giraldo (S.J) y dirigentes de organizaciones sociales procedentes de los departamentos de Arauca, Meta, Putumayo, Norte de Santander, Magdalena Medio.

En las esferas gubernamentales y empresariales las audiencias preliminares realizadas entre 2006 y 2007 y la sentencia del TPP son desestimadas con el argumento de que son testimonios sin fuerza probatoria o que las acusaciones responden a construcciones de la oposición política con algún tipo de injerencia de grupos terroristas que tienen incidencia en las regiones petroleras. Si bien se trata de un tribunal extrajudicial y de sentido político, su documentación y acusaciones deben ser objeto de cuidadosa consideración por parte de las empresas implicadas y de las instancias internacionales que promueven códigos éticos y el respeto a las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

Conflictos Étnicos

Los contratos de exploración o de explotación implican operaciones en extensos territorios que se interceptan con resguardos indígenas, áreas asignadas a consejos de comunidades negras, parques, reservas naturales y ecosistemas frágiles. La coincidencia territorial o traslape es un factor de permanentes tensiones con los grupos sociales directamente implicados.

La responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la consulta “en forma integral y completa” (Corte, 2008) ha sido motivo de reclamos de las organizaciones indígenas, afrodescendientes y raizales y también de pronunciamiento de tribunales nacionales e internacionales y del Relator Especial de derechos indígenas de Naciones Unidas. La Corte Constitucional ha ordenado inaplicar el decreto 1320 de 1998 por no estar ajustado a la constitución y al Convenio 169 de la OIT¹⁷ 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

17. Ver: Corte Constitucional. Sentencias SU 383 de 2003 y C 461 de 2008, entre otras.

A juicio de la ONIC, de la Minga Indígena y de instituciones como la Procuraduría el deber de consultar se ha reducido a simples reuniones de información, frecuentemente promovidas cuando ya se han formulado e iniciado los proyectos y se ha avanzado en la exploración y trámite de licencias, reduciendo la consulta a la deliberación sobre mitigación de impactos o a la negociación de la relocalización de comunidades. Posición que es compartida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, 2009), al manifestar *“le preocupa que se viole frecuentemente el derecho de esas comunidades a ser consultadas y prestar su consentimiento previamente sobre los megaproyectos de infraestructura y explotación de los recursos naturales, como la minería, la exploración petrolera o el monocultivo”*.

El traslape entre territorios étnicos de resguardos y comunidades negras con las concesiones de exploración lleva frecuentemente a conflictos y en las regiones más críticas por situaciones de confrontaciones armadas, no solo atenta contra los derechos colectivos al territorio, sino también contra la pervivencia de comunidades y pueblos enteros de indígenas y afrocolombianos, tal y como lo ha advertido la Corte Constitucional¹⁹.

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.

El problema territorial, en los últimos años ha sido motivo de reclamos desde las organizaciones indígenas que se consideran excluidas de las decisiones de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, con su nuevo marco de contratación. “Como resultado de esta transformación – dice CECOIN - en los años 2000 al 2005 se han firmado 171 contratos de investigación y exploración (32 en 2000, 28 en 2001, 14 en 2002, 21 en 2003, 28 en 2004, y 56 en 2005), más que todos los firmados en la década de los 90s, de los cuales más de 80 afectan territorios indígenas. Un total de 207 resguardos y cerca de 30 pueblos (sin contar las 230 comunidades sin resguardo) han sido incorporados en el nuevo mapa petrolero, afectando 3.659.554 hectáreas de territorios indígenas traslapados

“
El
traslape de
territorios
étnicos y zonas
de explotación
son fuentes de
conflictos

18. Ver: KASPAPER. Situación de los pueblos indígenas de Colombia. 2009.

con bloques petroleros. En gran medida esta expansión obedece a la definición de las llamadas Áreas Especiales, «donde la ANH va a invertir recursos en adquisición sísmica y realizar estudios especiales». Cuatro de las 5 áreas especiales afectan directamente territorios indígenas donde están ubicados 134 resguardos y cerca de 80 comunidades más que no tienen resuelta la legalización de sus territorios”. CECOIN, Observatorio étnico, El mapa petrolero en territorios indígenas, 2006.

El debate sobre la “consulta previa” ha tenido casos emblemáticos especialmente con los pueblos U’wa, motilonos Barí y Kofanes.

Caso U’wa – OXY – ECOPEPETROL. Después de muchas controversias y acciones judiciales el problema se resumió en 2006 en la determinación de los U’wa de no participar en la convocatoria a la consulta previa sobre la exploración en los bloques Catleya y Sirirí. La conclusión en este caso tiene consecuencias para el futuro en tanto queda sentada una interpretación que le da prioridad a la realización de inversiones definidas de interés para el desarrollo del país. Ha quedado establecido el precedente de que el rechazo de un grupo étnico a una inversión extractiva en su territorio no tiene consecuencias jurídicas y que la “consulta previa” sobre inversiones o planes de manejo ambiental no se acepta como obligada concertación.

La historia reciente del conflicto étnico por proyectos o inversiones de la industria petrolera se remonta a 1980 cuando se firmó el contrato de asociación para iniciar la exploración y explotación en Caño Limón. En esos años ochenta se realizaron protestas por los derechos de las comunidades Sikuanes y Guahibo en Arauca y en los noventa se volvió tema de debate nacional la licencia ambiental otorgada a la Occidental para realizar operaciones en territorio U’wa y el posterior fallo del Tribunal de Cundinamarca que la declaró nula. No obstante este antecedente y la renuncia de la Oxy (2001) al contrato de exploración en Sirirí por considerar que no era importante en cuanto a reservas, ECOPEPETROL (asociado o con interés comunes en Arauca, Santanderes y Putumayo con REPSOL) retomó el proyecto de investigación sísmica en ese bloque e inició los procesos de consulta en 2004.

Durante dos años el gobierno buscó un acuerdo con ASOU’WA para realizar la consulta y finalmente el intento culminó con la negativa U’wa a participar en la consulta y la definición del gobierno de que el proceso surtido daba por cumplido el requisito y pasaba a primar el interés general de desarrollo. La tesis es que aunque se presente negativa o rechazo, la plena disposición e iniciativa del gobierno a un proceso participativo de consulta previa e informada acredita el cumplimiento de los requisitos constitu-

“

Información
no es consulta

Petróleo y Transformación de Conflictos

cionales y legales para “iniciar un proyecto petrolero de utilidad pública e interés general en una zona de resguardo indígena”¹⁹. El Consejo de Estado se pronunció respaldando la posición de ECOPEPETROL y sobre esta base el gobierno expidió el decreto 1320 de 1998 que regula la consulta previa y establece un procedimiento expedito a favor de la inversión cuando hay negativa de los grupos étnicos a concurrir o pretenden un veto al plan de manejo ambiental o a un proyecto.

Con esta experiencia de los U’was y los casos de los Bari y Kofanes puede decirse que la figura de la “consulta previa” está en crisis en Colombia. La interpretación de los pueblos indígenas reclama consulta y consentimiento previo desde la formulación de los proyectos de investigación y exploración y así buscan la garantía de respeto a su territorio, al derecho fundamental a la existencia como etnia y al pleno desarrollo social y cultural²⁰.

La argumentación indígena se sustenta en la garantía del derecho a la vida, a existir como pueblos que en los casos en cuestión – U’wa, Kofanes y Barí - están amenazados de extinción²¹. El respeto del territorio, incluido el subsuelo que consideran depositario de “la sangre de la madre tierra” es considerado un derecho vital para estas comunidades que han sido vulneradas durante siglos y hoy han sido reducidas a 6000 personas en el caso U’wa, 3000 Barí y 1000 Kofanes en territorio colombiano. En este reclamo se apoyan en sentencias de la Corte Suprema de Justicia y de instancias como la Corte Interamericana que establecen la primacía del derecho a la vida y a la pervivencia de grupos étnicos frente a los derechos que amparan la inversión invocando el interés general²².

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 dere-

19. Ministerio del Interior, Dirección de Etnias, Proceso adelantado con las comunidades U’wa del área de influencia de los bloques Sirirí y Catleya en los departamentos de Boyacá, Norte de Santander y Santander, memoria publicada por Actualidad Étnica, septiembre de 2006.

20. “Frente a los argumentos del Consejo de Estado, la comunidad Uwa expreso su mas rotundo rechazo, argumentando que “el tema de la consulta previa es un asunto que va más allá de simples reuniones entre el gobierno nacional, empresa petrolera y el pueblo U’wa, por que no se trata de agotar un formalismo institucional que se consigne en un cuadro cronológico para argumentar que se cumplió con el proceso de CONSULTA PREVIA, sino la obligación del Estado Colombiano ante la comunidad nacional e internacional de proteger y garantizar objetivamente el derecho a la vida, integridad cultural, étnica, social y territorial del Pueblo U’wa, derecho fundamental que esta consignado en la Ley 21 de 1991, la Constitución Nacional, la Carta Universal de los Derechos Humanos, preceptos normativos que están desarrolladas parcialmente en la Sentencia de la Corte Constitucional SU-039/97, las recomendaciones OEA-HARVARD, y las recomendaciones de la Comisión de Expertos de la OIT, ENTRE OTROS”. Para la comunidad Uwa, en lo conocido del concepto del Consejo de Estado no se consignan las sentencias que reconocen los derechos territoriales de los indígenas sobre los territorios de resguardo, por lo que acusan a una de las máximas instancias de la justicia en Colombia de prevaricar, toda vez que desconocen los efectos de cosa juzgada constitucional sobre esta materia”. Redacción Actualidad Étnica, Bogotá D.C., Julio 19 de 2006

21. “Parte de sus actividades (de REPSOL) se llevan a cabo en el ancestral territorio del Pueblo U’wa. Tres pozos - Capachos, Caño Limón y Catleya- están ubicados muy cerca del actual territorio indígena, mutilado por el gobierno colombiano a propósito con el fin de sacar estas tierras de los resguardos para permitir la actividad de explotación de las multinacionales”.

chos. ... Cuando el Consejo de Estado dice a priori: prevalece la explotación de hidrocarburos sobre las comunidades indígenas, hay un interés general en que tengamos petróleo, está planteando una simple pretensión que podríamos admitirla dentro de una discusión a fondo, que con otros elementos, nos permitirían llegar a una conclusión igual o distinta”.

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 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. En el caso de los Kofanes son más de 30 años de historia de reclamos desde la perforación del pozo Orito – Pungo y la posterior construcción del oleoducto y de la infraestructura de explotación y transporte.

Desde la perspectiva empresarial, con otros argumentos, también se aprecia una desviación de los objetivos de la figura de la consulta y de las formas de participación “El proceso de consulta- dice uno de los entrevistados - se ha convertido en una negociación monetaria que acaba beneficiando a organizaciones y no a la comunidad, y permite el desarrollo del proyecto aún en contra de las tradiciones milenarias locales (ya que lo acordado son compensaciones económicas)”.

En resumen, las prácticas que desvirtúan el derecho a la consulta y al consentimiento previos y el traslape entre territorios de resguardo y actividad petrolera, continuarán colocando en la agenda este tema que involucra derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales de las minorías étnicas.^{23, 24}

22. Convenio 169 de la OIT: “las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán 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”.
23. Según TNI, “La mayoría de los resguardos kofán se encuentra dentro o cerca de campos de exploración y explotación petrolera, buena parte de los cuales operan bajo contratos firmados a partir de 2004. El bloque Alea de 569.000 hectáreas, firmado con Repsol y Chaco en diciembre de 2004, cruza el territorio ancestral kofán y está muy cerca de algunos resguardos kofanes. Los campos de explotación y exploración de Ecopetrol, como el Área Occidental, Área Sur y el bloque Churuco, están en la frontera o al interior de varios resguardos kofanes”. Colombia: coca, petróleo y conflicto en territorio Kofán Por: Moritz Tenthoff, Programa Drogas y Democracia, TNI. El líder Barí Luis Arabadora, “anotó además que por la invasión a sus territorios, de 16.000 que eran en la década de 1970, ahora apenas quedan 3.000 barí que viven en 23 comunidades dispersas en las 122.000 hectáreas de su resguardo. Unos 9.000 barí viven ahora en Venezuela”. Actualidad Étnica, mayo 2002
24. La actividad petrolera en el Putumayo: “Incrementa la colonización, la invasión de territorios y como consecuencia el desplazamiento. Incrementa la militarización, dado el aumento de presencia paramilitar e insurgente alrededor de los pozos y oleoductos. Es responsable de la contaminación ambiental (el agua es la más afectada) porque las empresas dejan sus residuos y no se ciñen a los reglamentos ambientales. Por otro lado, los ataques de la insurgencia a la infraestructura petrolera provocan significativos derramamientos de crudo en los ríos [9]. Como resultado de esto, no hay pescado, no se puede tomar el agua, y la gente no se puede bañar porque le salen ronchas. Las comunidades que se encuentran a los pies de los pozos son las más afectadas. Intensifica el conflicto en la región debido a los intereses de los grupos armados sobre la infraestructura petrolera. Perjudica las ceremonias ancestrales y destruye el territorio, amenazando con ello la cosmovisión, la vida y la cultura del Pueblo Kofán”.



Conflictos de Tierras

La vertiginosa ampliación de la exploración y la explotación petrolera conlleva nuevos conflictos por la tierra y el territorio. Como se ha indicado se presenta una superposición de las zonas entregadas para exploración y explotación con territorio de los resguardos indígenas y también con territorios colectivos de comunidades negras. Pero además la competencia por la tierra se agudiza también con los productores rurales, campesinos y empresarios en tanto la actividad productiva del petróleo y del gas y toda la cadena que se le asocia, conduce a incrementos en la renta del suelo, de precios de la tierra y de insumos y bienes de consumo en las regiones de inversión hidrocarburífera.

Mapa de Tierras – ANH 2010

	2003	2010
Exploración	6.634.383	21.457.743
Producción	1.420.437	2.053.572
Evaluación técnica	0	17.207.085
Ronda 2010		47.772.643
Asignación exploración ronda 2010		10.000.000

Estas cifras significan que las empresas de hidrocarburos controlan cerca de 3 millones de hectáreas para la actividad extractiva e impactan el 30% del territorio nacional o el 40% si se descuenta la amazonia.

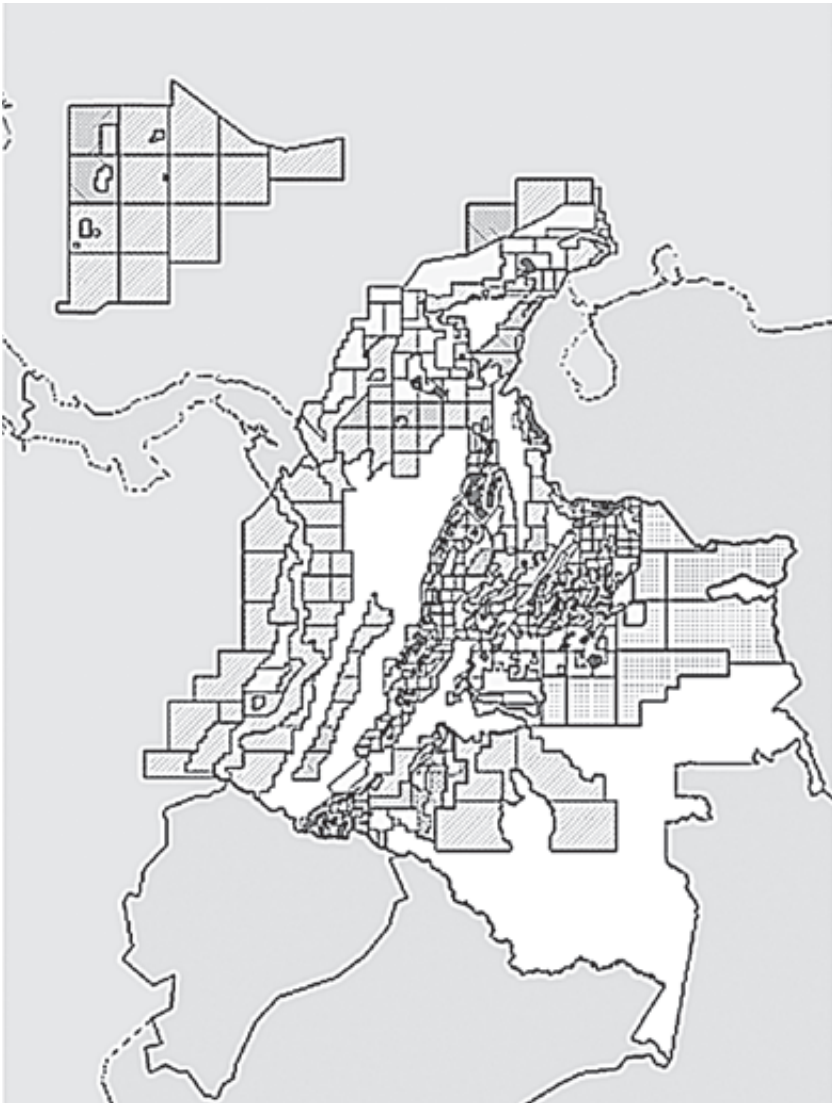
9

Petróleo y Transformación de Conflictos

La oferta de 47 millones de hectáreas en la ronda 2010 de la ANH incluyó áreas protegidas, zonas de resguardos y también de la plataforma submarina en Magdalena, Guajira y Cauca.

Un ejemplo ilustrativo de los conflictos por la tierra asociados a la ampliación del mapa de tierras para hidrocarburos es la situación de la Orinoquia en los departamentos de Meta, Casanare, Arauca y Vichada. Allí, además del impacto en pequeños y medianos propietarios, compiten por la tierra macroproyectos de agro combustibles con la ganadería tradicional y producción de granos y otros bienes alimenticios.

Mapa de Tierras - ANH 2010



Conflictos Ambientales

Los conflictos ambientales, o socioambientales, asociados a la industria petrolera se han presentado en primer término alrededor del derecho a la participación y en segundo lugar por las diferencias en 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, sobre el impacto de las operaciones en sus distintos momentos y las medidas de prevención, mitigación o reparación. Los pasivos ambientales petroleros y el control, seguimiento o veeduría de procesos es otro tema del conflicto ambiental que está indisolublemente ligado a los problemas con grupos étnicos pero que involucra a otros actores empresariales, institucionales, sociales e incluso armados.

Además de las controversias sobre participación y consulta previa de planes de manejo ambiental en exploración o explotación, también se registran conflictos ambientales relacionados con el otorgamiento de licencias o concesiones que significan modificación en el usufructo de recursos naturales y también por impacto por fugas o sabotaje en los oleoductos y por control de contaminación en las refinerías y cadenas de distribución de combustibles.

En la Guía de Manejo Ambiental para proyectos de perforación de pozos de petróleo o gas, se ilustran principios que están relacionados con aspectos especialmente sensibles en las relaciones Estado – empresas – comunidades²⁵.

25. Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, Guía de manejo ambiental para proyectos de exploración de pozos petroleros y de gas. www.minambiente.gov.co

Petróleo y Transformación de Conflictos

Principio	Comentarios
El proceso de desarrollo económico y social se orientará según los principios del desarrollo sostenible. (Declaración Rio de Janeiro)	Reconoce la necesidad de utilizar recursos del ambiente para el desarrollo económico y social, pero establece el uso racional ya que los recursos son finitos.
La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.	El concepto de biodiversidad se aplica también a la diversidad de razas y culturas del país.
Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.	En la práctica estas áreas están vedadas a la actividad industrial o exploratoria.
En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.	Obliga, en los proyectos, a estudiar usos del agua para decidir sobre captaciones.
Principio de precaución.	La adopción de medidas para evitar la degradación ambiental no requiere certeza científica.
El paisaje, por ser patrimonio común, deberá ser protegido.	La afectación del paisaje debe ser analizada en los proyectos.
El EIA será el instrumento básico para la toma de decisiones.	Define el peso de la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos.
El manejo ambiental del país será descentralizado, democrático y participativo.	Reafirma la participación ciudadana en las decisiones ambientales relacionadas con la ejecución de proyectos que puedan afectar el medio ambiente.

Con relación a cada uno de estos principios se configuran con frecuencia situaciones de tensión:

- Desarrollo sostenible versus inversiones de enclave y saldo negativo ambiental
- Explotación racional de ecosistemas versus protección de biodiversidad
- Protección especial de páramos y acuíferos versus poblamiento y actividad económica
- Usufructo de recursos hídricos en procesos productivos versus derecho al agua de comunidades, familias, instituciones y otras empresas.

- Principio de precaución versus inversión de la prueba y exigencia de demostración de daño o impacto.
- Derecho al paisaje y a la no contaminación visual versus criterios de prioridad del interés por rentabilidad económica.
- Derecho a la participación versus criterios de competitividad y eficiencia basados en exigencias de inversionistas.

Algunos voceros empresariales señalan que la industria ha mejorado las tecnologías de control de la contaminación y que hay exageraciones frecuentes en las críticas externas sobre impactos. Según estas fuentes, “es necesario establecer el balance entre los verdaderos impactos ambientales de la industria petrolera y los impactos producidos por los municipios vecinos, los finqueros locales, los monocultivos adyacentes a la actividad, y la sobrepoblación repentina por el mal manejo de las migraciones”. “El principal factor de conflicto consiste en que la comunidad echa mano de excusas ambientales (sin aporte de documentación o pruebas de ningún tipo) para obtener reivindicaciones sociales. Y las entidades públicas les hacen el juego”.

La normatividad ambiental en Colombia ha tenido los mayores desarrollos con posterioridad a la aprobación de la Constitución Política de 1991 y con las leyes 99 y 70 de 1993, 134 de 1994 y 199 de 1995. Se ha fortalecido la jurisprudencia con sentencias de la Corte Constitucional y se ha avanzado a un escenario en el cual comunidades y ciudadanos tienen mayor capacidad de exigir la garantía de derechos y de ampliar modalidades de control social sobre las dimensiones ambientales del desarrollo.

Hay sin embargo dificultades para el trámite de conflictos ambientales como resultado de la debilidad de mecanismos de participación cuando se trata de comunidades campesinas o urbanas involucradas como grupos de interés. La normatividad y las experiencias de los últimos veinte años han sido sobre todo con grupos indígenas y otros como los afrodescendientes y campesinos en general han tenido no solo poca iniciativa sino déficit de instrumentos para una efectiva participación como contrapartes del Estado o de las empresas en controversias sobre consulta previa o monitoreo de impacto.

La asimetría de la participación entre organizaciones civiles débiles y empresas poderosas hace que muchas veces los procesos de diálogo, consulta, quejas o negociaciones sean difíciles y en condiciones de desventaja para los interlocutores ciudadanos. Se acumulan asimetrías de información, recurso humano con conocimiento técnico, capacidad de formulación de alternativas, investigación de soporte, conocimientos jurídicos, apelación a

Petróleo y Transformación de Conflictos

redes internacionales y acceso a las esferas del gobierno donde se toman decisiones. La intervención de ONGs y de centros de pensamiento no modifica el escenario de desigualdad en la participación para afrontar conflictos ambientales; hay también debilidades estructurales de las ONGs locales para ofrecer el soporte necesario en estos diálogos y de este escenario resulta un diálogo difícil basado en posiciones preestablecidas.



Estándares para la Prevención de Conflictos Relacionados con los RRNN

La industria extractiva en general y la de hidrocarburos en particular se encuentra ante una doble tensión en materia de estándares relacionados con los conflictos ambientales, socioeconómicos y de seguridad: por un lado en la última década avanzan concepciones, criterios y compromisos de Responsabilidad Social Corporativa que elevan estándares éticos y jurídicos para la operación de las empresas mientras que por otro lado, como en un efecto tijera, progresan concepciones y criterios que construyen escenarios locales con leyes flexibles que se sitúan por debajo o se alejan de los estándares internacionales.

En la esfera internacional hay un fuerte movimiento que presiona a las multinacionales o trasnacionales a asumir responsabilidades de respeto y promoción de los derechos humanos y a actuar como ciudadano corporativo que es sujeto de derechos y deberes ante la ley y más allá de la ley ante la ética civil. Parte de ese movimiento es la adscripción de muchas empresas extractivas a procesos como el Pacto Global en Derechos Humanos convocado por las Naciones Unidas, los Principios Voluntarios en seguridad y DD. HH. o la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva. En el sector financiero se están incorporado los derechos humanos en los criterios de crédito a grandes proyectos y los bancos más importantes del mundo adhieren a los diez Principios Ecuatoriales que contienen exigencias y límites en los trámites con poderosos clientes entre los cuales están las empresas petroleras.

Con la realidad del efecto tijera se abre un abanico de situaciones en las cuales la aceptación formal de estándares internacionales



Petróleo y Transformación de Conflictos

se acomoda a las leyes y flexibilidades locales que pueden significar disminución de costos de transacción y mayores tasas netas de retorno de las inversiones.

En el ámbito de las ONGs, de los sindicatos y centros académicos de pensamiento hay poco conocimiento tanto de los documentos que definen estándares internacionales como de las iniciativas del sector público y privado para responder a las presiones o intereses en ese dominio. La dificultad de acceso a la información y la historia de conflictos de diverso orden conllevan a un clima de desconfianza sobre los alcances de las políticas de RSC y de cumplimiento de normas o estándares nacionales o internacionales.

La discusión del proyecto 153/06 sobre Responsabilidad Social Empresarial se centró antes de hundirse en la conveniencia de convertir en exigibles compromisos que las empresas asumen o pueden llegar a asumir de códigos blandos o voluntarios contenidos en instrumentos internacionales. Desde entidades promotoras de la RSC han criticado la institucionalización de controles a compromisos extralegales y se aboga por mantener el carácter voluntario y sólo mecanismos de autoevaluación de aquellos aspectos que no están en las leyes nacionales. La defensa del proyecto se basó en el derecho a la información y a la obligación de transparencia en el manejo de bienes y recursos públicos como los impuestos, uso del suelo y subsuelo, explotación de recursos naturales, regalías, estudio de riesgos y contribuciones a particulares sean con fines sociales o políticos.

Pero más allá de las particularidades de ese debate se han colocado en la agenda la deliberación temas clave como: 1. El ámbito de las normas blandas y los riesgos de incluir en un mismo paquete de compromisos voluntarios aquellas obligaciones que se desprenden de normas nacionales y tratados o convenios internacionales y 2. La conveniencia de transformar en normas de obligatorio cumplimiento en países donde se invierte, las normas institucionalizadas en los países sede de las casas matrices y los estándares internacionales de RSC o códigos financieros o de inversión relativos al respeto a los derechos humanos.





International Alert.

“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).



Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz

Bogotá, noviembre de 2010

Informes: Indepaz Calle 62 No. 3B-70

Tels: 255 2672 / 75 - 249 0428

www.indepaz.org.co