

---

# PETRÓLEO, DESARROLLO Y PAZ

---

Astrid Martínez O.

Profesora Asociada de la Universidad Nacional de Colombia,  
Ex-Directora de Planeación Corporativa de Ecopetrol

## **Resumen**

**Martínez, Astrid. "Petróleo, desarrollo y paz", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, páginas 225-255**

*Este artículo analiza los planteamientos del Gobierno Nacional sobre política petrolera. La relación entre el petróleo y los temas del desarrollo y la paz se exploran con base en la lectura de los pronunciamientos de la guerrilla y de grupos sociales sobre el manejo de los hidrocarburos en Colombia vis a vis los pronunciamientos gubernamentales.*

## **Abstract**

**Martínez, Astrid. "Oil, development and peace", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, pages 225-255**

*This article analyzes the proposals of the National Government concerning oil policy. The relationship between oil and topics of development and peace are explored based on a reading of the pronouncements of the guerrillas and of social groups about the management of hydrocarbons in Colombia vis à vis governmental pronouncements.*

La propuesta de política para el sector de hidrocarburos del Gobierno nacional está dispersa en varios documentos y declaraciones de los funcionarios públicos. En el Proyecto de Ley número 173 de 1999 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999 a 2002 se encuentran medidas que requieren un trámite de ley, el plan de inversiones para el cuatrienio y se hacen afirmaciones de carácter general sobre las medidas que adoptará el Gobierno y la Junta Directiva de Ecopetrol.<sup>1</sup>

Cuando se aborda el tema de la política petrolera se busca responder algunos interrogantes sobre la forma como las medidas del gobierno contribuirán a diversos objetivos de la economía y la sociedad. En primer lugar, el manejo adecuado de los recursos naturales no renovables es de gran trascendencia pues está íntimamente ligado al curso futuro de la economía. En vista de su naturaleza no renovable, es necesario cobrar una renta petrolera para invertirla en activos que sustituyan los recursos que se agotan y se creen fuentes de empleo en otros sectores de la economía. Existen varias opciones para invertir esta renta:

— Usarla para generar valor agregado mediante la transformación industrial del petróleo, reducir el costo de las materias primas de la in-

---

1 Algunas de las ideas que el gobierno someterá a consideración de la Junta están contenidas en el capítulo "Las exportaciones como motor de crecimiento" del *Plan Nacional de Desarrollo 1998- 2002, Cambio para construir la Paz*, reproducido en Gaceta del Congreso [1999, 88 y ss.]. El Plan de Desarrollo hizo su trámite en el Congreso de la República en los primeros días del mes de mayo de los corrientes pero aún no se conoce su texto definitivo. Por informaciones de prensa se sabe que el artículo del proyecto de Ley que trataba sobre el porcentaje de las regalías que se comenta más adelante sufrió una ligera modificación sin que el conjunto de propuestas para el sector de hidrocarburos que aquí se analiza haya sufrido cambios sustanciales.

dustria petroquímica o aumentar el abastecimiento interno de combustibles. Esta opción sustituiría importaciones y mejoraría la balanza comercial del país.

- Invertirla en formación de capital humano o en la construcción de infraestructura para potenciar la inversión privada y mejorar la competitividad del país.
- Destinarla a financiar gastos corrientes del gobierno —de funcionamiento más que de inversión— para aliviar el déficit fiscal.

En segundo lugar, en el ámbito de las negociaciones de paz, el debate ideológico del Gobierno Nacional con el sindicato de Ecopetrol, los gremios del sector, la insurgencia y otros grupos de opinión es ineludible y se dará alrededor de las fórmulas para explorar en búsqueda de reservas petrolíferas y las formas de 'sembrar el petróleo', esto es, las formas para que el obtenido de su explotación se utilice en la generación de nuevas fuentes de riqueza y empleo en el país.

En tercer lugar, en cuanto a la participación del Estado en la producción de bienes y servicios, debe haber una referencia explícita al futuro de Ecopetrol y su papel en la instrumentación de las políticas. ¿La nueva política petrolera permitirá que Ecopetrol mantenga su contribución a las finanzas del Gobierno Central y de las entidades territoriales? ¿Su menor participación en las inversiones de los proyectos y, por ende, en la producción preservará su solvencia financiera, su capacidad para apalancar inversiones públicas y fondar su pasivo pensional en el largo plazo? ¿La autosuficiencia petrolera es un objetivo estratégico? De ser así, ¿cuál sería el papel de Ecopetrol?

Este artículo dedica una sección a cada uno de los temas mencionados. En la primera, se presentan los postulados de política petrolera contemplados en la exposición de motivos y en la propuesta de reforma del régimen de regalías petroleras. También se comentan las alusiones del Plan de Desarrollo a los temas de gas, regulación, inversiones en refinación y otros eslabones de la cadena de hidrocarburos, y a la reorganización de Ecopetrol que, aunque no son iniciativas concretas de política, permiten inferir las orientaciones generales del gobierno en estas áreas y las medidas que adoptará en el futuro. En la segunda, se examina el plan de inversiones públicas para el sector y se amplían los comentarios sobre las orientaciones de política para las actividades 'aguas abajo'. En la tercera, se analiza la relación entre desarrollo y paz postulada por el Plan de Desarrollo. En las tres últimas se resumen las posiciones de algunos actores sociales en el debate acerca del tema de petróleo y paz, se comenta la pertinencia de un nuevo contrato social y se muestra la amplitud de la agen-

da que tendrán que abordar el Gobierno y la sociedad civil en el curso de las conversaciones y negociaciones.

Jorge Castañeda, el célebre analista mexicano de la actualidad política latinoamericana, afirmó en *El Tiempo* que lo interesante del difícil proceso de paz colombiano es que por primera vez en la historia regional —desde el acuerdo social de la revolución mexicana, a principios del siglo XX— la oligarquía más recalcitrante de América Latina (ésas son sus palabras) puede ceder parte de su poder económico y regional a los grupos alzados en armas por la vía de la negociación.<sup>2</sup> Sin embargo, no es claro cuándo comenzará la opinión a examinar el alcance de las negociaciones de la política petrolera. La síntesis de las diferentes posiciones y el análisis de la situación mundial de una industria global desde su nacimiento pueden contribuir a iniciar ese examen.

## LA POLÍTICA PETROLERA EN EL PROYECTO DE PLAN DE DESARROLLO

El “sector hidrocarburos representa el 4.5 por ciento del PIB nacional, aporta más del 20 por ciento de la balanza comercial positiva, genera a través de Ecopetrol más del 35 por ciento del total de los ingresos del sector público no financiero y genera vía regalías más del 20 por ciento del total de transferencias a las entidades descentralizadas” y en vista de la evolución negativa del índice reservas sobre producción en los últimos años, es necesario tomar medidas para alentar la exploración [*Gaceta del Congreso* 1999, 48]. En los últimos cuatro años sólo se han descubierto 14.7 millones de barriles mientras que se han producido 845 millones de barriles. Se sabe, afirma el Gobierno, que la baja actividad exploratoria posterior al descubrimiento de Cusiana-Cupiagua obedeció a la modificación del contrato de asociación en 1989 más que a la evolución de los precios internacionales entre 1989 y 1993. Desde 1996, la actividad exploratoria se ha recuperado debido a las modificaciones del contrato de asociación en 1994 y 1997, mientras que los precios internacionales cayeron durante todo el período. Sin embargo, esta recuperación de la actividad exploratoria es insuficiente para mantener el nivel actual de producción en el mediano plazo.

Con las reformas se aspira a incrementar las reservas en 2000 millones de barriles durante el cuatrienio. Para ello se requiere atraer suficiente capital de riesgo internacional para que se logre explorar en promedio 50 prospectos por año en lugar de los 13 pozos exploratorios actuales. Con

---

2 Este punto de vista no es necesariamente compartido por los analistas locales. Eduardo Pizarro, politólogo del IEPRI, lo califica de optimista.

una relación de éxito del 20 por ciento y un tamaño promedio de hallazgo de 50 millones de barriles, se fija una meta anual de reservas descubiertas de 500 millones de barriles, objetivo bastante ambicioso en vista de las cifras recientes. Ese optimismo obedece a la revaluación del potencial geológico del país —que se triplicó en una década al pasar de 12 mil millones de barriles, a 24 mil millones y a 37 mil millones de barriles— y a las medidas de política que se piensa adoptar para mejorar la competitividad del contrato colombiano.

Las mejoras deben ser sustanciales si se aspira a captar recursos provenientes de los menguados presupuestos de exploración de los grandes inversionistas estratégicos. Todos los países productores se encuentran en la misma situación y están actuando de la misma manera, mientras que las compañías racionalizan sus gastos y priorizan sus portafolios de acuerdo con la rentabilidad de los proyectos petroleros. En Colombia, la rentabilidad para el socio es de 17 por ciento —según el gobierno— mientras que el promedio en países con un riesgo geológico similar —como Chile, Argentina o Perú— es del 30 por ciento. La meta es entonces llegar a ese 30 por ciento “mediante la modificación de aquellas variables del régimen contractual vigente que tienen un mayor impacto sobre la rentabilidad de los proyectos” [*Gaceta del Congreso*, 1999, 50].

Al analizar la sensibilidad de la rentabilidad de los campos existentes, a partir de las condiciones contractuales vigentes se encontró que la variable que más afecta la rentabilidad es la de las regalías. Una reducción del 10 por ciento en la tasa de regalías aumenta en más del 5 por ciento la rentabilidad de los proyectos. La segunda variable en importancia es el impuesto de renta con un impacto de tres puntos y medio positivos por cada reducción del 10 por ciento. Un descenso de 25 puntos en la participación de Ecopetrol mejora la rentabilidad del socio en 1.4 por ciento.<sup>3</sup>

El proyecto de ley propone cambiar el artículo 16 de la Ley 141 de 1994, que establece un porcentaje único del 20 por ciento sobre la producción en boca de pozo, e introducir un sistema de regalía variable de acuerdo

---

3 El 29 de abril, el Gobierno Nacional anunció estímulos a la inversión extranjera. Entre ellos se propone la eliminación del impuesto de remesas del 7 por ciento. Esta eliminación mejoraría la rentabilidad de los proyectos petroleros en 0.6 puntos porcentuales. Si esta iniciativa prospera —lo que es improbable porque discrimina al inversionista nacional— habría espacio para mayores porcentajes de participación de Ecopetrol en las inversiones o mayores regalías, dada una meta objetivo de rentabilidad competitiva. El proyecto no incluye modificaciones en los impuestos de renta y remesas, en vista del déficit público. Habrá que evaluar el costo fiscal de la medida y su beneficio en términos de una mayor afluencia de capital atribuible a la medida.

con la producción diaria del campo. "La propuesta implica pasar de un sistema de regalías fijo, que grava con una tarifa del 20 por ciento la producción del campo (en forma independiente del tipo y la rentabilidad del proyecto, la recuperación de costos o el volumen o calidad de los hidrocarburos) a un esquema variable en función del volumen de producción... Con estos esquemas... [de amplia utilización internacional, según se afirma] se busca minimizar el impacto que un costo fijo pueda tener sobre la economía de los proyectos en las fase inicial y final de la etapa de explotación" [Gaceta del Congreso, 1999, 51].

Aunque no se dice en cuántos puntos porcentuales contribuirá la modificación del régimen a la mejora de la competitividad del contrato, es claro que la rentabilidad objetivo se alcanzará aunando las reformas que competen a la Junta Directiva de Ecopetrol, como la modificación del porcentaje de participación de Ecopetrol en la inversión y la producción de los proyectos.

El artículo 60 del proyecto de Ley modifica el artículo 16 de la Ley 141 de 1994 que se refiere a la regalía por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, para carbón, níquel, hierro y cobre, oro y plata, platino, sal e hidrocarburos. Para hidrocarburos, se establece una escala basada en un porcentaje variable de acuerdo con la producción diaria promedio mes:

CUADRO 1  
TASA DE REGALÍA VARIABLE

Producción en miles de barriles por día (KBPD)	Porcentaje de regalía
≤ 5	5
5 – 200	X
200 – 400	20
400 – 600	Y
≥ 600	25

Nota:  $X = 5 \text{ por ciento} + (\text{producción KBPD} - 5 \text{ KBPD})(0.00077)$ .

$Y = 20 \text{ por ciento} + (\text{producción KBPD} - 400 \text{ KBPD})(0.00025)$ .

Para calcular las regalías sobre la explotación de hidrocarburos gaseosos se aplicará la equivalencia de 1 barril de petróleo igual a 5.700 pies cúbicos de gas. La norma se aplicará a los descubrimientos de hidrocarburos considerados como tales por el artículo 2o. de la Ley 97 de 1993, o a las

normas que la complementen, sustituyan o deroguen, que sean realizados con posterioridad a la fecha en que se promulgue la ley del Plan.

Según la información periodística, este artículo fue aprobado con una modificación: el rango de 200 a 400 mil barriles día fue ampliado para quedar de 125 a 400 mil barriles día. En la actualidad, hay sólo dos contratos que producen en ese rango, Cravo Norte y Santiago de las Atalayas. Más del 90% de los campos productores en la actualidad tienen una producción diaria inferior a 10 mil barriles día. Si la situación actual se repite en el futuro, más del 90% de los campos pagarán 5.003% de regalías.

El párrafo sexto faculta al Presidente de la República para que "en el evento de ocurrir hechos o circunstancias excepcionales de bajas de precios o a la calidad del material explotado y/o de dificultades adicionales en la explotación del recurso no renovable... previo concepto favorable unánime del Consejo de Ministros... [disminuya] hasta en un veinticinco (25 por ciento) los porcentajes de regalías" aquí establecidos. Esta disminución durará lo que dure el evento extraordinario". Esta autorización puede enfrentar problemas cuando se intente calificar como circunstancia excepcional algún evento del mercado internacional y le da un grado de discrecionalidad al Ejecutivo que puede ser objetado por tratarse de un tributo sobre el cual sólo puede decidir el Congreso de la República.

Las medidas complementarias que el Gobierno piensa adoptar se enuncian en el documento *Cambio para construir la paz* que, de acuerdo con el artículo 4 del proyecto de ley es parte integral del Plan de desarrollo. Las referencias a la política sectorial para petróleo y gas aparecen en el capítulo "Las exportaciones como motor de crecimiento".

En ese capítulo, en lo que se refiere al gas natural, se dice que se espera incrementar su participación en la oferta de energéticos y revisar el marco regulatorio existente. Se modificará la estructura de precios en boca de pozo, se redefinirá la estructura de tarifas de transporte para que no se necesiten fondos públicos en la construcción de infraestructura, se revisarán los contratos *take or pay*, y se actualizarán los sistemas de difusión de información, almacenamiento y suministro. Para ampliar el mercado se restringirá la comercialización conjunta en los contratos de asociación, Ecopetrol ya no será la encargada de la venta de la producción correspondiente a las regalías, se estudiará la competitividad de los mercados vecinos, se analizará la 'conveniencia' de liberar los precios en boca de pozo y se elaborará un código de distribución similar al del sector eléctrico. Además, se estimulará el uso de gas natural para uso vehicular y se impulsará el mercado de gas licuado del petróleo (GLP) mediante una comercialización no regulada.



Con estas medidas se busca corregir anomalías en la fijación de precios y tarifas para los bienes y servicios de la cadena que va desde la producción del hidrocarburo gaseoso hasta la distribución del gas domiciliario en las ciudades que han conducido a que los privados no participen en el desarrollo de proyectos de transporte de gas. Hay una continuidad con las orientaciones del anterior Gobierno en lo que se refiere a la creación de un mercado para el gas con creciente participación de productores diferentes a Ecopetrol en la comercialización del producto.

En petróleo, se propone adecuar la competitividad del contrato colombiano al mercado internacional y revisar la capacidad real de inversión de Ecopetrol. Se contempla la posibilidad de otorgar incentivos, como la reducción de regalías a los contratos ya firmados que se encuentren en fase exploratoria para acelerar la exploración e iniciar la producción. Se propone estudiar la viabilidad de extender a todos los contratos de asociación el mecanismo de reembolso de los costos exploratorios previsto en los contratos de gas: 100 por ciento de los derechos de producción de Ecopetrol hasta que se reembolse el 50 por ciento de los costos de exploración al asociado.

Una vez aprobado el plan de desarrollo, el Ministro de Minas y Energía anunció las modificaciones al contrato de asociación que complementan la adopción de una escala variable de regalías. En conjunto, estas medidas deben llevar el *state take*, o participación del Estado en las utilidades de un proyecto petrolero, que hoy está en 80.9 por ciento, para el promedio de las modalidades del contrato de asociación, a alrededor del 60 por ciento.

El cambio de mayor trascendencia es el de la reducción de la participación de Ecopetrol, considerada intocable hasta hoy, en la inversión y en la producción de los campos descubiertos. Esta medida se contempla en parte porque hay una restricción fiscal y en parte porque mejora la economía de los proyectos emprendidos por las compañías petroleras. El argumento de la restricción fiscal es débil porque Ecopetrol puede vender su participación (*farm out*) en el momento de un descubrimiento, o más tarde, y allegar recursos para desarrollar proyectos de la petrolera o para suplir necesidades del Gobierno, como ocurre con los recursos provenientes de las privatizaciones.

Durante años, el tema de discusión fue si convenía que Ecopetrol vendiera su participación de mínimo el 50 por ciento en los proyectos petroleros y lo que se logró fue que se le autorizara la realización de cesiones sobre derechos de producción futura (mal llamados titularizaciones) para obtener en forma anticipada los medios financieros para adelantar los grandes proyectos del Piedemonte Llanero.

La reducción de la participación de Ecopetrol mejora la rentabilidad del proyecto para el agente privado y la competitividad del contrato colombiano. Lo que se requiere examinar con cuidado es el porcentaje de participación que le corresponderá a Ecopetrol y su impacto sobre las finanzas de la empresa y de la Nación. Para adoptar cualquier fórmula se deberá evaluar ese impacto, dadas unas proyecciones sobre los campos de diferentes tamaños que se espera descubrir en los próximos años. Un escenario puede ser que ocurra en el futuro lo que ocurrió en el pasado. Que se descubran campos de menos de 50 millones de barriles y algún o algunos campos gigantes. En los pequeños, se propone una participación de Ecopetrol del 5 por ciento. Es fácil demostrar que hasta que no se descubra un campo grande o gigante, Ecopetrol puede verse en la situación de tener que comprarle crudo a los socios para cargar sus refinerías, con lo cual el argumento del autoabastecimiento de crudo sería debilitado.

Otra de las medidas que se contempla, cambia los parámetros que permiten elevar la participación de Ecopetrol cuando el campo es grande o cuando aumenta la rentabilidad de los proyectos debido al alza de los precios internacionales. El factor R relaciona el flujo de ingresos con el flujo de costos y gastos en términos nominales de un proyecto. Hasta hoy, cuando la producción acumulada de un campo llega a 60 millones de barriles y el factor R tiene un valor entre 1 y 2, la distribución de la producción, entre Ecopetrol y el socio, pasa de ser 50-50 a ser de 50/R para el socio. Así, si los ingresos superan a los costos y gastos en un 50 por ciento, esto es si R es igual a 1.5, Ecopetrol aumentará su participación hasta el 67 por ciento y el socio la reducirá hasta el 33 por ciento. Si R es mayor que 2, la participación se conservará en los porcentajes de 75-25.

La propuesta cambia la base 50-50 y también los valores de R. La base será de 5-95 para campos de menos de 50 millones de barriles y de 30-70 para campos superiores a 50 millones de barriles. La producción acumulada que pondrá en movimiento el mecanismo será de 50 millones de barriles y el factor R tendrá un valor entre 2 y 3. Todo lo anterior significa que se mantendrá por más tiempo la distribución base y que el país participará de los beneficios de campos grandes o de los mejores precios de los hidrocarburos sólo a partir del momento en que las compañías hayan logrado ingresos hasta por el doble de sus costos y gastos. El conjunto de medidas busca elevar la rentabilidad para los privados de un 17-19 por ciento actual a un 30-36 por ciento que, según los análisis del Gobierno, es la tasa requerida para obtener un buen cubrimiento del riesgo en áreas activas, dada la complejidad de los desarrollos, los costos de transporte, el precio de venta en campo del gas y los tamaños más frecuentes de los descubrimientos. A todo ello hay que sumarle los riesgos del país de orden político (orden público, negociaciones de paz, expropiación

por la vía administrativa) y la incertidumbre económica (recesión, devaluación) que encarecen la prima de riesgo que debe ofrecerle el país a los inversionistas extranjeros.

Con respecto a los trámites ambientales, preocupa la inclusión de una instrucción para que Ecopetrol evalúe “la posibilidad de asumir el riesgo de política pública, reconociendo al asociado la inversión previa a la terminación del contrato” cuando la licencia no se otorgue en el plazo previsto por la Ley y las partes acuerden terminar el contrato por esa razón. Lo recomendable es que las responsabilidades de las agencias del Estado sean asumidas por ellas y no por la empresa estatal, la cual debe ser evaluada de acuerdo con su gestión únicamente.

La expedición de las licencias ambientales fue modificada mediante la expedición de un decreto gubernamental que reduce los trámites en un noventa por ciento.

Se prevén inversiones públicas considerables en refinación y petroquímica para satisfacer la demanda local de materias primas petroquímicas y de combustibles. Las inversiones privadas proyectadas son altas y será necesario desarrollar el marco regulatorio pertinente. La concentración del esfuerzo de inversión de Ecopetrol en exploración y producción “implica adelantar una profunda reorientación de la industria estatal petrolera en las demás actividades de la cadena de producción de hidrocarburos”, facilitar la inversión privada en refinación, transporte y almacenamiento y estudiar la conveniencia de facilitar la inversión de Ecopetrol en asociaciones estratégicas para adelantar proyectos de transporte, almacenamiento y refinación de hidrocarburos.

Para que Ecopetrol compita en igualdad de condiciones con el sector privado se requiere que posea autonomía financiera y administrativa, para lo cual, debe ceder las responsabilidades de definición de políticas a las entidades no ejecutoras. También es indispensable “crear mecanismos financieros de cobertura así como de gestión, que le permitan a Ecopetrol tener capacidad de inversión en el largo plazo y garantizar su viabilidad administrativa y financiera” [*Gaceta del Congreso*, 1999, 251]. Por último, se revisará ‘la conveniencia’ de mantener el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera “frente a la coyuntura fiscal y financiera actual”.

## LA INVERSIÓN PÚBLICA EN HIDROCARBUROS

El propósito general de la política consiste en aumentar la eficiencia, la eficacia y la calidad del gasto público mejorando la organización del Estado y creando mecanismos de evaluación de los resultados.

El Plan de inversiones del gobierno para el cuatrienio 1999-2002 se define como un plan realista y consistente con la limitación de fondos del Gobierno Nacional. Su viabilidad financiera requiere un profundo ajuste fiscal en concordancia con el proceso de descentralización: se reduce la participación de la Nación en programas que competen a los departamentos y municipios y se elimina el sistema nacional de cofinanciación. Ante la imposibilidad de aumentar los presupuestos reales con ingresos nacionales, se busca que la inversión pública apalanque la inversión privada y la de las entidades territoriales en áreas estratégicas para el desarrollo del país y que son de interés para los inversionistas, como infraestructura, saneamiento básico, agroindustria y vivienda.

El presupuesto de inversión para el período es de 63.6 billones de pesos, distribuidos en cuotas de casi 14 billones de pesos de 1998 por año. El 57 por ciento de las inversiones de la Nación se destina a los sectores de transporte, salud, defensa y seguridad. Minas y Energía tiene el 6.8 por ciento del presupuesto; trabajo y seguridad social, 6.3 por ciento y el sector agropecuario, 4.8 por ciento. El 91 por ciento de las inversiones del sector descentralizado corresponden a Minas y Energía y Telecomunicaciones. El fondo de inversión para la paz tendrá 5.7 billones de pesos. La premisa central del fondo es que esta inversión debe ser asumida por todos y que se financiará con contribuciones obligatorias y voluntarias de los colombianos pudientes, con créditos multilaterales y donaciones de organizaciones y gobiernos amigos. Será un mecanismo de apoyo paralelo para consolidar los programas y orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo, y realizará inversiones y programas en forma simultánea con el desarrollo de las negociaciones con los alzados en armas.

Las inversiones complementarias estarán a cargo del sector privado y de las entidades territoriales. Las inversiones privadas sumarán 33.6 billones de pesos de 1998, lo que representa un crecimiento de 127 por ciento en términos reales con respecto a las del cuatrienio anterior. En minas y energía, las inversiones privadas sumarán 16.5 billones de pesos. Así, igual que en otros sectores, la inversión privada permitirá liberar recursos públicos para financiar otros frentes prioritarios de inversión.

La política de participación privada busca mantener los niveles de inversión requeridos para lograr una infraestructura competitiva, lograr mayor eficiencia en la prestación de servicios, fortalecer a las entidades públicas para el manejo y control de concesiones, obtener la mejor asignación y manipulación de los riesgos e inducir al sector privado a participar en nuevas actividades.

Para alcanzar esos objetivos se contemplan varias estrategias: incorporar la mayor cantidad de recursos privados en los proyectos públicos, coor-

dinar las políticas sectoriales con los agentes privados y fortalecer las entidades sectoriales ejecutoras, definir proyectos prioritarios de acuerdo con los objetivos de elevar la competitividad, y alcanzar la paz para que los agentes privados participen en ellos

Otros objetivos son: crear sinergias y economías de escala entre los proyectos, inducir la participación privada en la prestación de los servicios públicos regionales y municipales, minimizar riesgos de las entidades públicas mediante un adecuado seguimiento de los proyectos y agilizar los trámites del sector privado para la iniciación de proyectos: por ejemplo, entregar áreas para proyectos mineros y energéticos con licencias ambientales ya aprobadas.

Se asegurará también un marco regulatorio claro, coherente y estable que garantice la libre competencia, con delimitación de las funciones de planeación, control y supervisión de las instituciones públicas, en consecuencia, se introducirán mecanismos de mercado, se eliminarán subsidios y distorsiones, y se regulará el acceso al mercado de los monopolios naturales. Además, se busca fortalecer la capacidad institucional para velar por el adecuado desempeño de la actividad privada; promover y difundir información sobre los proyectos estratégicos, y, por último, desarrollar el mercado de capitales y financiar proyectos de infraestructura en minas y energía, y adelantar programas de participación ciudadana que rescaten la cultura de ahorro en papeles de renta variable.

Los objetivos principales del sector de hidrocarburos son el incremento del volumen de las reservas remanentes, la mejora de la competitividad del contrato colombiano, la promoción de la participación privada en transporte, almacenamiento y refinación, la consolidación del marco regulatorio existente en el sector de gas, el incremento de la participación del gas en la oferta de energéticos del país y asegurar la expansión del sistema de transporte de gas sin participación del Estado en las inversiones

Las inversiones públicas en hidrocarburos totalizan 19 billones de pesos de 1998, de los cuales un billón corresponde a transporte, distribución y subsidios del sector gas y 18 billones al petrolero, 12.6 de los cuales serán aporte del sector privado y el resto de Ecopetrol.

La mayor parte de las inversiones en hidrocarburos se destina a actividades de exploración. Si bien ésta es una inversión que adelanta principalmente el sector privado —aunque el contrato de asociación permite que Ecopetrol participe en los proyectos sin incurrir en riesgo exploratorio— es necesario adelantar inversiones con recursos públicos, que generen conocimiento geológico y mejoren las ofertas de prospectos y áreas prospectivas del país. La meta es perforar 50 pozos por año “de forma directa o en asocio con terceros”, agregar reservas por 2500 millones (las actuales

son ligeramente superiores a 2400 millones de barriles remanentes) con el objeto de "evitar un posible desabastecimiento de crudo más allá del año 2004". Para mantener la producción alrededor de los 800 mil barriles diarios actuales se requerirá un monto importante de inversiones de Ecopetrol en la producción de Cusiana-Cupiagua.

La inversión en transporte de crudo (*sic*, debe decir de crudo y sus derivados) se dedicará a ampliar la capacidad de los poliductos existentes. Se harán otras inversiones en ductos para nuevos hallazgos, adecuación de estaciones y de líneas, control de pérdidas, almacenamiento y seguridad. Se iniciará un programa de almacenamiento estratégico con inversionistas privados. La inversión de Ecogas se limitará a ampliar la red troncal de gas, principalmente en el gasoducto Ballenas-Barrancabermeja y a labores de mantenimiento de los gasoductos existentes. El sector privado debe realizar los proyectos restantes "debido a las restricciones presupuestales de Ecogas". Se desarrollará el proyecto de almacenamiento subterráneo de gas para normalizar el suministro a todos los consumidores. Las inversiones en distribución de gas correrán por cuenta del sector privado y se aspira a cubrir un millón cuatrocientos mil nuevos usuarios.

La inversión en refinería y petroquímica corresponde a las inversiones requeridas para mantener en operación y actualizar tecnológicamente las plantas y los equipos, así como también para cumplir con las normas ambientales. "Las principales inversiones se llevarán a cabo en la refinería de Cartagena, con el objeto de suministrar las materias primas al sector petroquímico. El proyecto Plan Maestro de Cartagena se desarrollará de forma integrada con la Planta de Olefinas y Aromáticos de iniciativa privada".

Las inversiones de Ecopetrol en el cuatrienio llegarán a 6125.9 miles de millones de pesos de 1998; 1050.7 en exploración, 3727.6 en explotación, 813.5 en refinación y 358.4 en transporte.

## LA PAZ EN EL PLAN DE DESARROLLO

"La paz con mayúsculas es el meollo del asunto,... es el mayor empeño del gobierno así como el alma del Plan de Desarrollo". Las estrategias diseñadas para crear la arquitectura de la paz son las siguientes:

- Cohesionar y consolidar la democracia, hacer viable el Estado participativo. Esto se logrará a través del avance de la descentralización, con la participación ciudadana y con la reorganización del Estado.
- Fortalecer el tejido social, con un cubrimiento total efectivo de la educación y la salud de la población, con énfasis en la niñez y en la juventud se lograrán las anheladas igualdad y paz en Colombia.

- Negociar la paz para poner fin al conflicto armado. Para ello se requiere la reforma política y medidas para apoyar los sectores, grupos y regiones más afectados por la violencia. La lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la justicia, la defensa y la seguridad complementan esta estrategia.
- Reactivación de la producción, con base en el aumento de las exportaciones y la elevación de la competitividad. “[El] plan abarca acciones concretas en los sectores de infraestructura, minas y energía, industria y comercio, turismo.., [así] lograremos generar los empleos que necesitamos” [*Gaceta del Congreso*, 1999, 89].

El capítulo “Desarrollo y paz: instrumentos y prioridades para la construcción de la paz” entra en mayores detalles. La negociaciones de paz son sólo un elemento de la política de paz; el Presidente de la República tendrá facultades especiales para otorgar perdones judiciales y facilitar la inserción a la sociedad y la participación en la actividad política legal de los miembros de las organizaciones armadas. La política de paz es un problema de Estado que trasciende la duración de un gobierno y debe contemplar una política social y económica integral. Para que contribuyan a la paz, las inversiones se deben orientar a actividades que promuevan la convivencia pacífica y remuevan los factores que estimulan la violencia: en el agro, en infraestructura, en justicia, en medio ambiente y en reconstrucción de las zonas más afectadas por el conflicto, el Plan Colombia. La inversión en infraestructura para la paz se dirigirá a transporte, telecomunicaciones y minas y energía. En cuanto a hidrocarburos:

La existencia de influyentes grupos de presión en la industria petrolera, asociado (*sic*) con los altos niveles de conflicto en las zonas de explotación hace necesaria una decisiva participación del sector en la construcción de la paz. Con este objeto, el gobierno nacional establecerá como esquema de convivencia el Consejo Nacional de Política Petrolera, como órgano asesor que cuente con una alta participación de los distintos sectores de la sociedad. En este Consejo se establecerán canales de concertación, así como la definición de la participación de las comunidades en la definición de políticas.

Por otra parte, se estudiarán los mecanismos que permitan mejorar las condiciones de interacción de las empresas del sector con las comunidades en las regiones donde desarrollan sus actividades, teniendo como objetivos primordiales la preservación de su entorno ambiental, sacando la naturaleza del conflicto y reglamentado las consultas con las comunidades indígenas y negras. De igual forma, se fortalecerán los programas encaminados al desarrollo institucional, económico y tecnológico de las regiones” [*Gaceta del Congreso* 1999, 231].

## EL PETRÓLEO EN LAS CONVERSACIONES DE PAZ

Esta sección lleva el mismo título del libro editado por el *Mandato ciudadano por la paz, la vida y la libertad* que compila las propuestas de la 'sociedad civil' [Mandato ciudadano 1999], del Gobierno Nacional y de la insurgencia sobre los contenidos de un acuerdo de paz en materia petrolera, con el ánimo de dar elementos para la formación de consensos en la sociedad colombiana alrededor de este tema y preparar los escenarios de negociación. El tema es vasto y difícil. Algunas posiciones no son lo suficientemente precisas como para agotar el análisis de sus implicaciones o para poner en claro las discrepancias frente a otros grupos de opinión o de presión. Es de esperar que esa precisión se alcance en el debate y en la formulación de las bases de una política concertada o consultada, según sea el alcance del proceso, en un horizonte cuya duración aún no se puede predecir. En esta sección se presentarán las posiciones que están más distantes de las del gobierno y se deja para la consulta del lector los aportes de la Asociación Colombiana de Petróleo y las de Agenda Colombia. La exposición de las diferentes propuestas consulta otros documentos, como los relacionados con las Asambleas y Foros Petroleros de reciente ocurrencia en el país.<sup>4</sup>

### Los pronunciamientos de la guerrilla

El Ejército de Liberación Nacional publicó el año pasado, en su página de Internet, la propuesta energética "para escapar hacia adelante". El diagnóstico es que el país carece de una política energética integral y de una planeación sectorial adecuada. El sector energético ha sido llevado a endeudarse para realizar megaproyectos inútiles como el Guavio y pagar deudas con recursos energéticos. Ecopetrol ha cargado con las consecuencias de malos negocios como Carbocol. El nivel de consumo per capita en el país es bajo y costoso. Se exporta crudo barato y se importan productos refinados caros. Se compra crudo a los asociados muy por encima de su costo de producción. La privatización de los servicios de energía encarece su suministro. Las distorsiones en los precios generan subsidios al gasto suntuario e ineficiencias. Los recursos energéticos no han servido como fundamento del desarrollo económico y tecnológico. La producción se realiza con criterios inmediateístas y no se crean reservas estratégicas, como se hace en Japón y Estados Unidos. El petróleo se dilapida en transporte suntuario. El bajo consumo energético del país ha sido la otra cara de una producción orientada a la satisfacción del consumo de los países del centro y no al incremento del bienestar de los colombianos.

---

4 Foro Blanco y Negro: Petróleo para la paz, Barrancabermeja, febrero 16 de 1999.



La política petrolera ha consistido en exportar petróleo sin ningún valor agregado. Desde 1974 no ha habido inversiones en refinación y petroquímica, y Ecopetrol se ha concentrado en la exploración de áreas para suministrar información a las multinacionales y estimularlas a que inviertan. Esta concepción de exportar materias primas y no articular el petróleo con el desarrollo económico y social es la que explica cómo funciona el contrato de asociación. El Estado recibe un pago por su inversión pero no por ser el dueño del subsuelo. El gobierno afirma que el contrato de asociación es ventajoso para el país porque el socio asume el riesgo exploratorio. Esto no es cierto. Ecopetrol realiza más de la mitad de la actividad sísmica que se hace en el país y entrega los estudios geológicos a los socios. A las multinacionales sólo se les debería reconocer el costo de exploración, un dólar por barril. Y cuando son operadoras y transportadoras se les debería entregar 7 dólares por barril, que incluyen un 20 por ciento de utilidad para la multinacional. Pero Ecopetrol compra el crudo a las multinacionales al precio internacional. Si les comprara las reservas en el momento de descubrirlas debería pagar 4 dólares por barril. Esto violaría la soberanía, porque el recurso es de la Nación, pero sería preferible a lo que se hace actualmente. El socio factura unos costos que Ecopetrol siempre reconoce; así, nada impide la sobrefacturación. No se justifica que el país invierta en la explotación de los campos si el recurso es de la nación y no del socio extranjero<sup>5</sup>.

De acuerdo con el ELN, Ecopetrol tiene la capacidad para realizar todas las operaciones de la industria petrolera. A quienes les interesa su priva-

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

tización, les conviene su debilitamiento técnico y financiero y su fragmentación, al tiempo que la convierten en instrumento de la guerra contrainsurgente, obligándola a pagar el impuesto de guerra y a proveer la logística para la operación de las tropas.

Debe haber entonces un Plan Integral Energético a veinte años, cuyo objetivo general sea la satisfacción de las seis necesidades básicas de la población: "trabajo, alimentación, salud, educación y recreación, vivienda y sustentabilidad del medio ambiente; priorizando una política de demanda y consumo interno de energéticos". Sus objetivos específicos serían:

Contribuir a la integración de los sectores energéticos, sobre la base de una descentralización política y administrativa, y asignar los recursos en forma racional.

Romper las desigualdades sectoriales y regionales.

Propiciar la participación social en la producción, el consumo y la generación, pues el proceso de redistribución es la base de la transformación progresista de la sociedad.

Fortalecer las organizaciones sociales para inducir su participación en la democracia.

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

Dar prioridad al desarrollo tecnológico y al uso racional del medio ambiente para garantizar el desarrollo sostenible.

Y sus estrategias:

Nacionalización y manejo soberano de los recursos energéticos, dado su carácter social y de seguridad nacional. Se permitirá la participación privada si el Estado no tiene recursos para adelantar los proyectos.

Desarrollo racional de los recursos, disponiendo siempre de una reserva energética para las generaciones futuras.

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

Ciencia y tecnología apropiadas: estimular el conocimiento del acervo nacional de recursos energéticos. Crear un centro de investigaciones científicas, energéticas y del medio ambiente, con sucursales regionales y vinculado con las universidades.

Medio ambiente: el Ministerio del Medio Ambiente y el Consejo Nacional Energético gestionarán una política ambiental que contemple la reforesta-

ción y recuperación de cuencas y zonas de explotación energética y que cobre los pasivos ambientales en cabeza de las transnacionales.

Creación del Consejo Nacional Energético: será un órgano de diagnóstico, planeación y dirección nacional del sector, con asesoría de las empresas del sector. Estará formado por la CUT, Fedepetrol, USO, otros sindicatos del sector, la Universidad Nacional, el Instituto Colombiano del Petróleo, el Departamento Nacional de Planeación y asociaciones profesionales del sector.

Desarrollo nacional con crecimiento social: incentivar el consumo de energéticos subsidiando a la pequeña y mediana empresas, aumentar el consumo doméstico de gas, fijar tarifas con parámetros locales y no con parámetros de las entidades de financiamiento o de las empresas, dar prioridad al transporte público sobre el privado y satisfacer la demanda interna.<sup>6</sup>

Integración latinoamericana: se celebrarán tratados para intercambiar información, integrar la industria energética, establecer tarifas de acuerdo con parámetros regionales y tener unidad de acción ante organismos internacionales.

Promulgación de una Ley integral de energía, sobre la base de los principios consagrados en la carta de los Derechos y deberes de los estados de las naciones unidas. Para su diseño colaborarán las universidades y las organizaciones obreras y sociales y su contenido se difundirá en un Congreso Nacional energético.

De acuerdo con el documento del segundo Congreso de la Unión Camilista - Ejército de Liberación Nacional celebrado en 1990, la negociación de estos aspectos hace parte de la búsqueda de reivindicaciones del pueblo colombiano, no significa una solución política al conflicto y se diferencia de la negociación global que debe conducir a la conformación de un gobierno revolucionario. La discusión irá señalando el camino [CNP-CICR 1998]. Los firmantes del Acuerdo de Puerta del Cielo con el ELN se comprometieron a promover “la realización de un foro amplio enmarcado en la Convención Nacional para la discusión de la problemática de la soberanía sobre los recursos naturales, entre ellos el petróleo, con el fin de

---

6 Esta estrategia requiere impulsar la industria estatal —petroquímica, carboquímica y termoeléctrica— y eliminar la importación de refinados y energía eléctrica; privilegiar la exportación de refinados frente a la de materias primas; ampliar la red de distribución de gas y electricidad y explotar nuevas reservas; utilizar las regalías para el desarrollo productivo de las regiones; diseñar los contratos de exploración y explotación de recursos energéticos de modo que no lesionen los intereses del país y sólo se suscriban cuando son indispensables, dando preferencia a compañías estatales latinoamericanas; abolir los contratos lesivos ya existentes, como Cusiana, Caño Limón y Drummond; no prorrogar las concesiones y exigir su reversión inmediata. Por último, no privatizar las empresas estatales, abolir el trabajo infantil, fomentar los procesos asociativos y la generación de energías renovables.

proponer al Congreso y al Gobierno los cambios que fueren de conveniencia nacional en las políticas y normatividad a este respecto". Aún no se ha convocado ese foro<sup>7</sup>.

De otra parte, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia entregaron para los diálogos en la zona de despeje, en San Vicente del Caguán, un programa de discusión de diez puntos que incluye la revisión de la política petrolera. En la Agenda común para el cambio hacia una nueva Colombia, acordada por el Gobierno Nacional y las FARC el 6 de mayo de 1999, el cuarto de los doce temas propuestos se refiere a la explotación y conservación de los recursos naturales. No se conoce un pronunciamiento extenso como el del ELN por parte de las FARC. Entre las fuentes consultadas, se encontró el anexo 3 del documento preparado con ocasión de la VIII Conferencia de las FARC-EP en 1993, en el cual entre los 10 puntos de la plataforma para la reconstrucción y reconciliación nacional, se consagra la propiedad y administración de los recursos naturales en cabeza del Estado, la participación de los gremios, sindicatos, académicos en las decisiones de política energética y la explotación de los hidrocarburos para beneficio del país. El punto 8 dice que se "renegociarán" los contratos con compañías multinacionales que sean lesivos para Colombia. La Comisión Nacional de Energía, con participación del Estado, los trabajadores del sector y las regiones planificará la política económica. Se construirán más refinerías y se desarrollará la industria petroquímica.

En tercer lugar, el Ejército Popular de Liberación en un comunicado enviado a la Asamblea por la paz, organizada por la USO en agosto de 1997 y en una ponencia que circuló en el foro de Barrancabermeja de febrero 16 de 1999 expresa su visión del conflicto armado y de la política petrolera. Se manifiesta contra todo imperialismo pero admite a renglón seguido la posibilidad de que la insurgencia colombiana celebre acuerdos con otros países en pie de igualdad y permita las inversiones de esos países para que contribuyan al desarrollo económico y social de Colombia. Se

---

7 La propuesta del ELN coincide con las propuestas gubernamentales en la creación de un cuerpo colegiado para la adopción de las medidas de política petrolera y en la necesidad de una planeación energética integral. Hay acuerdo también sobre la absorción de tecnología y el adecuado manejo ambiental. Acepta la participación privada como complementaria al esfuerzo nacional de inversiones. Introduce temas nuevos como el de la integración latinoamericana y la constitución de reservas estratégicas. Habría que llegar a acuerdos sobre el carácter consultor o rector del Consejo Nacional, sobre el costo y financiación de la constitución de las reservas estratégicas y sobre el alcance de la noción de un manejo soberano del recurso hidrocarburífero, en la medida en que se trata de una industria global.

opone a la privatización de Ecopetrol, a su instrumentalización como mero administrador de los contratos 'leoninos'. Apoya el proyecto de ley sobre política petrolera presentado por la USO al Congreso de la República y la lucha de los trabajadores de la empresa contra la división de la empresa en varias empresas.

La lucha del EPL —según la ponencia de 1999— se orienta a preservar las riquezas petroleras, robustecer a Ecopetrol y delinear una política petrolera democrática para beneficio de los colombianos. Para ello hay que constituir reservas estratégicas de petróleo, estimular "la exploración, preservando el interés nacional", reformar democráticamente los contratos de exploración y producción "con espíritu patriótico", recuperar el "monopolio de la exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización", anticipar el agotamiento de los yacimientos y diseñar mecanismos que eviten la depresión de las regiones en decadencia, resolver el impacto ambiental, redistribuir las regalías a zonas no productoras y hacer inversión social con esos recursos, darle una función social a Ecopetrol y, por último, combatir el paramilitarismo y la noción de que la USO esta comprometida con actividades guerrilleras.

### **Los pronunciamientos de las Autodefensas Unidas de Colombia**

En sus planteamientos sobre la solución política negociada al conflicto armado interno de abril 13 de 1998, las AUC reivindican un estatus político y responsabilizan al Estado del surgimiento de estas expresiones armadas contra la guerrilla. La solución al conflicto militar no se dará hasta que no se remuevan sus causas. No sólo la subversión armada explica la guerra: también lo hace el conjunto de hechos que socavan la unidad nacional. Sostienen que la corrupción y el incumplimiento sistemático de los planes de gobierno deben eliminarse. Propenden por "la transformación del estado dentro de la institucionalidad. Se pronuncia por la humanización del conflicto y la sustracción de la población civil del conflicto armado, al igual que otros grupos armados. En la agenda de negociación debe incluirse la reforma política para el ejercicio real de la democracia. En lo económico, el Estado debe ser fuertemente intervencionista para redistribuir el producto de la economía y erradicar la pobreza. Los resultados del modelo neoliberal son desalentadores, dicen. Es necesario adelantar procesos de reforma urbana y agraria y avanzar en la descentralización política y administrativa. La gestión del Ministerio de Medio Ambiente no ha sido apreciable. Se propone un modelo de desarrollo sostenible que "redefine los conceptos de riqueza y rentabilidad, dentro de un marco de racional explotación y conservación de los recursos naturales". En materia de hidrocarburos, AUC afirma que la lucha por definir la propiedad del petróleo ha ocasionado controversias y desatado los atentados

del ELN. El petróleo puede ser en el futuro un factor de paz si se revisa el contrato de asociación, se le da una mayor participación a la Nación en los contratos de asociación y de riesgo compartido, se reestructura y financia el fondo nacional de exploración, se reforma el régimen de transferencias y se evalúa el modelo privatizador y su incidencia sobre la industria y la estatal petrolera. Deben ser objeto de análisis los siguientes asuntos: el Fondo Nacional de Estabilización petrolera, el autoabastecimiento en el largo plazo, la participación del capital extranjero y la política sectorial (exploración, refinación, ambiental, comunidades indígenas, etcétera). Para esta discusión, se propone un foro amplio, nacional y representativo que permita dar un debate democrático, discutir las propuestas de política petrolera, conocer a fondo la situación financiera de Ecopetrol, la 'conflictividad' sindical, y hacer una "valoración política, socio-económica y ambiental del terrorismo como instrumento de presión al modelo de la actual política petrolera".

### **Los planteamientos de la USO**

En el documento Ecopetrol Siglo XXI, en el borrador del Proyecto de ley de hidrocarburos y en los pronunciamientos públicos de sus dirigentes, la USO ha hecho una serie de planteamientos sobre política petrolera en Colombia y sobre el papel de Ecopetrol. En síntesis, la temática que desarrolla la USO se presenta en dos grandes grupos: en primer lugar, se encuentra lo referente al manejo del recurso natural y, en segundo lugar, lo referente a la organización, recursos y funciones de Ecopetrol. Con respecto a la propiedad del recurso, la USO afirma que es estatal y sentencia como moralmente vedada cualquier operación de venta, permuta o cesión del derecho así como la prórroga del período de reversión de los yacimientos. Las labores de exploración y explotación podrán adelantarse a través de contratos de asociación que estipulen una rentabilidad "razonable" cuya duración sea de 18 años; tres para la fase exploratoria y quince para el período de explotación a partir de la declaratoria de la comercialidad. Propone regular por ley los compromisos de la fase exploratoria y que el Gobierno Nacional defina las comercialidades. Propone constituir un Fondo Nacional de Exploración con el 10 por ciento del valor de las exportaciones de Ecopetrol. Los recursos de inversión de Ecopetrol provendrán del Fondo de Estabilización Petrolera.

El Consejo Nacional de Política de Hidrocarburos, CNPH, será un órgano de consulta obligatoria y permanente del Gobierno Nacional para el diseño, control y evaluación de la política nacional de hidrocarburos. Estará integrado por los Ministros de Hacienda y de Minas, el Presidente de Ecopetrol, el Director del Departamento Nacional de Planeación y representantes de la Comisión V del Senado, la Comisión V de la Cámara

de Representantes, la asociación de departamentos productores de hidrocarburos, la asociación de municipios productores, la cámara colombiana de la industria petrolera, Campetrol, las facultades de ingeniería de petróleos y de geología del país, las asociaciones nacionales de economistas, dos representantes de los sindicatos petroleros y dos de los gremios económicos. El Consejo contará con una secretaría técnica cuyo funcionamiento será financiado inicialmente por Ecopetrol y después por el Presupuesto Nacional.

Con respecto al segundo punto, Ecopetrol debe mantener el monopolio de la refinación en Colombia y debe estar autorizada para contratar la construcción de refinerías con privados siempre y cuando se incluya una cláusula de transferencia de activos a Ecopetrol. De igual forma, debe construir y ampliar refinerías a fin de autoabastecer al país, como mínimo. En petroquímica se deben conservar las plantas existentes y desarrollar petroquímica básica. El precio del gas de uso petroquímico debe ser más bajo que el que tiene otras utilidades. El transporte de hidrocarburos y sus derivados debe ser controlado por Ecopetrol, con posible participación privada pero con operación de Ecopetrol. Las tarifas de transporte deben ser fijadas por el Ministerio de Minas cada dos años teniendo en cuenta gastos, costos y una rentabilidad 'razonable', igual al promedio de la industria nacional. Ecopetrol debe recuperar los Terpeles y contar, así, con un canal seguro de distribución de combustibles.

Por último, se plantea que si se democratizara la definición de la política petrolera, se empezaría " a eliminar la motivación, razonable o no, que tienen los grupos guerrilleros para atentar contra la infraestructura petrolera del país".

## **PERTINENCIA DE UN NUEVO CONTRATO SOCIAL**

Las negociaciones de paz en el Caguán no han tenido la celeridad que se preveía, no se ha convocado la Convención Nacional con el ELN. No se ha definido si las autodefensas serán llamadas a las mesas de las negociaciones. La convención colectiva entre la USO y Ecopetrol está en fase de negociación y su capítulo de política petrolera aún no cuenta con un acta de acuerdo. Sin embargo, la paz es el propósito central del gobierno Pastrana y un mandato de la ciudadanía. La política petrolera hace parte de la agenda de las conversaciones para la paz y deberá ser abordada en algún momento.

La recuperación del crecimiento, la reducción del desempleo y de la pobreza, dependen en gran medida de la renovación de la confianza de los inversionistas locales y extranjeros y de la profundización de las reformas institucionales de principios de esta década. Los costos brutos de la

violencia y la guerra se han calculado en promedio en uno y medio puntos del Pib cada año, entre 1991 y 1996 [Trujillo y Badel 1998], unos mil cuatrocientos millones de dólares (de 1999) anuales, o 2.38 billones de pesos por año (algo más de 2 billones de pesos de 98, unidad en la que están dadas las cifras del plan de desarrollo). Esa cifra es igual al doble de las inversiones del gobierno en el cuatrienio en justicia, cinco veces lo que se va a invertir en medio ambiente, y ligeramente inferior a las inversiones anuales gubernamentales en salud. Los costos directos de la confrontación se refieren a las pérdidas de capital físico y humano (irrecuperables en el postconflicto) y los indirectos son los que provienen del impacto sobre el clima de las inversiones y de la desviación de la asignación de recursos que deberían orientarse a la producción y que son asignados a la seguridad, aumentando de esta forma los costos de transacción. Además, hay un costo de oportunidad debido a las inversiones que se dejan de hacer con los recursos que se gastan en seguridad.

Los atentados contra la infraestructura petrolera durante los últimos 12 años aumentan el riesgo país de las inversiones en Colombia y tienen costos económicos y ambientales considerables. Durante esos años (1986-noviembre de 1998), los oleoductos Caño Limón-Coveñas, Colombia, Transandino, Central S.A. (Ocensa) y otra infraestructura han sufrido 920 atentados, con derrame de crudo 8 veces superior al derramado en la peor tragedia ambiental de la industria petrolera, cuando se accidentó el buque Exxon Valdes entre Alaska y Canadá en marzo de 1989 [Ecopetrol 1998]. Los costos de reparación, mantenimiento y por el crudo derramado en los tres oleoductos, en los 10 años suman 104.6 mil millones de pesos corrientes (80.3 mil millones en Caño Limón-Coveñas). Hasta finales de 1998 se habían afectado 6 mil hectáreas de terrenos con potencial agrícola y pecuario, 2600 kilómetros de ríos y quebradas y 1600 hectáreas de ciénagas y humedales. En octubre de 1998, un atentado a Ocensa dejó un saldo de 70 muertos y 45 heridos.

La negociación de la paz es una de las iniciativas que debe ser abordada para sentar las bases de un nuevo arreglo institucional y de una recuperación del crecimiento de una forma democrática. No hay que olvidar que el conflicto armado es solo uno de los elementos de la violencia en Colombia. Sólo el 9 por ciento de los homicidios que se cometen en Colombia se deben al enfrentamiento armado, los otros factores tienen que ver con la fragilidad del Estado y de la sociedad, afectada por una crisis de valores, la corrupción y el narcotráfico:

Algunos de los frentes de la guerra en Colombia son: la precaria convivencia ciudadana ante la pérdida del imperio de la ley y de la efectividad del Estado en la resolución de conflictos; la corrupción y la cultura mafiosa que transgreden y bloquean la lógica de las conductas capitalistas en un régimen de mercado; el conflicto armado con orígenes ideológicos, en el que progresi-



vamente ha venido ganando prevalencia la motivación económica como medio para expandir poder territorial; y el negocio del narcotráfico (que aprovecha y se potencializa en una situación de guerra generalizada), con sus secuelas en toda la sociedad a través de su poder de imposición por medios violentos y de corrupción [Garay 1998, 24].

La exclusión política, social y económica que caracteriza la sociedad colombiana; el inadecuado patrón de crecimiento, basado en espasmódicas bonanzas de exportaciones primarias (legales e ilegales), que no permite incorporar la innovación y las mejoras en productividad para asegurar una inserción exitosa y sostenida en la economía global, y la inequidad —más que la pobreza— que se genera cuando el Estado es incapaz de imponer su legalidad, de mediar en los conflictos, de proveer el bienestar colectivo y la formación de la ciudadanía; son las verdaderas causas del desarreglo institucional que paraliza a Colombia.<sup>8</sup> La remoción de esas causas facilitará la superación de los obstáculos que se erigen contra el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Para ello, es ineludible un examen amplio y participativo de la situación política, económica y social, que construya consensos sobre diagnóstico y terapia; que conduzca a la renovación del contrato social:

En las condiciones actuales de la sociedad, de la relación entre lo público y lo privado, y de la estructura estatal no es posible avanzar en la construcción de un nuevo contrato social. El país requiere de profundas transformaciones en su institucionalidad y en la estructura organizativa del Estado que garanticen un ambiente propicio para la implantación de reformas sociales integrales, conducentes a la verdadera paz y al desarrollo como sociedad moderna regida por una democracia política y social. Estas reformas integrales sólo pueden surgir de un consenso de la sociedad, de la activa participación de sus diversos estratos en el proceso de diseño, financiación, implantación, administración y supervisión del contrato social [Garay 1998, 27].

## LA AGENDA PETROLERA EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ

La discusión sobre el manejo de los recursos naturales renovables y no renovables es apenas uno de los puntos de la agenda para construir la paz, mas no será el primero en ser abordado; ya que antes se deberán agotar asuntos cruciales como la humanización del conflicto y la reforma política. Posteriormente se tratarán aspectos de mayor trascendencia económica y social como la reingeniería del Estado o la reforma agraria,

---

8 Cecilia López y Arturo García desarrollan esta hipótesis en un trabajo sobre “Los costos ocultos de la paz en Colombia”, por publicar, con base en los trabajos de Marco Palacios, Luis J. Garay y la Misión Social del DNP, respectivamente, es decir, con respecto a cada uno de los tres factores que se proponen como explicativos del problema.

sólo al final se pondrá en la mesa el tema de la administración de los hidrocarburos.

El debate al Plan de Desarrollo ha contado con amplia participación de los sindicatos y los partidos políticos pero aún no se enmarca en la discusión de un nuevo contrato social. Su desarrollo se da, como es natural, en el marco de la Constitución y las leyes que rigen en Colombia y por tanto su contenido es muy diferente al que se daría en el seno de una nueva constituyente, si fuese el caso. La reforma al régimen de regalías pasó en el Congreso de la República sin mayor controversia y la Junta Directiva de Ecopetrol aprobará las medidas que se requieran para alcanzar la rentabilidad competitiva del contrato colombiano que buscan las autoridades sectoriales. De igual forma, es previsible que se adelanten los ajustes a la estructura organizativa y al plan de negocios de la empresa estatal que el gobierno ha anunciado en diferentes foros de una manera más contundente de lo que lo ha esbozado en el Plan de Desarrollo, antes de que esta problemática sea examinada en una mesa de negociaciones. Por ello, no se analiza aquí punto por punto la posición del Gobierno Nacional ni la de los actores que se han pronunciado sobre la política petrolera que debe darse en el país. Se presentan los temas centrales de la agenda de discusión y se comentan los elementos que habrán de ser tenidos en cuenta para la construcción de un consenso en este asunto particular.

### **La propiedad del recurso natural no renovable**

El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (artículo 332 de la Constitución Política de Colombia) sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros sobre algunos yacimientos antes de la promulgación de la Ley 20 de 1969. La Ley 97 de 1993 reafirmó ese reconocimiento. La remuneración que la Nación recibe por permitir su explotación es la regalía. En el caso de los hidrocarburos, la participación del Estado en las utilidades de un proyecto (reflejado en el *government take* y en el *state take*) incorpora esta regalía, la remuneración al capital invertido—cuando invierte— y los impuestos del régimen común a todo inversionista. La propiedad estatal del recurso es incontrovertible y es fácil llegar a un consenso. La controversia surge al determinar el monto de la renta petrolera que se apropiará el Estado.

### **La exploración y explotación de los hidrocarburos**

El Decreto Ley 2310 de 1974 encargó a Ecopetrol de esta actividad para que la desarrollara en forma directa o a través de terceros y la facultó para celebrar todo tipo de contratos, excepto el de concesión, el cual fue abolido por esa misma disposición. En desarrollo de los contratos de aso-

ciación se exploran, descubren y explotan los hidrocarburos. Los derechos sobre la producción resultante que no se deben confundir con los derechos por propiedad del subsuelo se distribuyen entre la empresa estatal y la empresa asociada. Ecopetrol no cuenta con la totalidad de los recursos financieros y tecnológicos que se requieren para desarrollar la actividad petrolera en Colombia. El capital exploratorio necesario para reemplazar las reservas consumidas, abastecer al país del crudo y gas y mantener un excedente exportable en los próximos cinco años es de 4 mil millones de dólares. Esta cifra es superior en 600 millones de dólares a los recursos que el gobierno ha incluido en el presupuesto cuatrienal del Fondo de Inversión para la Paz. Para cumplir con su misión, Ecopetrol se apoya en el mercado internacional de crédito y de capitales y estimula la participación privada, la cual le aporta, además de los recursos financieros, la tecnología. Uno de los instrumentos de captación de recursos ha sido la cesión de los derechos sobre la producción futura que Ecopetrol tiene sobre los campos en fase de explotación a cambio de las sumas que requiere para hacer su aporte de capital en la fase de producción de esos campos. La USO se opone a esas operaciones por considerar que se está cediendo el derecho de propiedad del recurso. En realidad se está obteniendo una anticipación de los ingresos futuros para financiar las inversiones que harán efectivo ese ingreso.

### **La competitividad del contrato de hidrocarburos de Colombia**

La industria petrolera ha sido una industria global desde su nacimiento. Los mayores consumidores de hidrocarburos no se autoabastecen y los mayores productores, con excepción de Estados Unidos, son exportadores netos de petróleo. Así, el movimiento internacional de capitales y productos ha sido inherente a esta actividad desde la primera explotación comercial de un yacimiento en los Estados Unidos, en la segunda mitad del siglo XIX.

La relación entre naciones productoras y consumidoras ha evolucionado a lo largo de la historia. Las condiciones para el acceso al recurso impuestas por los productores a las compañías petroleras tuvieron un episodio de fuertes restricciones que duró alrededor de una década después del embargo petrolero en 1973. La restricción dio origen al surgimiento de nuevas compañías petroleras; distintas de las siete hermanas que habían dominado históricamente el mercado; al fortalecimiento de las empresas estatales de los grandes países productores y a nuevas regiones productoras. El encarecimiento del petróleo que resultó del embargo y de los enfrentamientos entre Irán e Irak a finales de los años setenta y principios de los ochenta, facilitó la aparición de nuevas alternativas energé-

ticas. Los países productores comenzaron a tener dificultades para sostener su participación en el mercado y financiar las inversiones petroleras.

Estos hechos crearon las condiciones para replantear las relaciones entre productores y consumidores a partir de 1986. Desde entonces, los precios se han mantenido alrededor de los 18 dólares el barril y las condiciones de acceso a la industria se han venido facilitando, exceptuando el episodio de la guerra del Golfo. Los nuevos países productores compiten por capital de riesgo y tecnología, dado unos riesgos país: geológicos, económicos y políticos. Los grandes productores comienzan a abrir la exploración y la producción a la inversión extranjera. Venezuela es el pionero de la apertura. México ya abrió su sector gas a la inversión privada, y Arabia Saudita, al iniciar contactos con inversionistas estratégicos para discutir la posibilidad de que participen en la exploración ha dado lugar a especulaciones sobre el regreso de las grandes compañías a esos países y a la reaparición del carácter marginal de las nuevas regiones productoras como lugar de destino de sus inversiones.

Hay un nuevo panorama en la industria petrolera mundial; el nacionalismo ha desaparecido por completo del discurso y de la realidad, los productores buscan atraer inversionistas con fórmulas contractuales novedosas. El éxito está directamente relacionado con la prospectividad y la estabilidad de las reglas de juego. Colombia ha mejorado su prospectividad con los hallazgos gigantes de Caño Limón y Cusiana-Cupiagua. Sin embargo, tiene sólo el 0.3 por ciento de las reservas mundiales con tendencia decreciente en la medida en que no hay nuevos descubrimientos y en que la actividad exploratoria reciente ha sido muy baja. Los tres parámetros: reservas remanentes, descubrimientos recientes y actividad exploratoria explican el 50 por ciento del índice de competitividad de Petroconsultants, una firma cuyos estudios son referencia obligada de las firmas petroleras. En su clasificación, que excluye a los países que aún no han abierto la exploración y la explotación de hidrocarburos al capital extranjero, Colombia se ubica en una buena posición, debido al arrastre de los descubrimientos gigantes mencionados. Colombia caerá abruptamente en esa lista en muy breve plazo a menos que haya nuevos descubrimientos gigantes, que modifique sustancialmente los términos de la contratación, o que se logre la paz.

Los planteamientos de los grupos armados no excluyen la posibilidad de contratar la exploración y producción petrolera con agentes privados, pero objetan las condiciones actuales de la contratación por considerarlas leoninas para el país. Con mayor énfasis objetarán cualquier mejora en esas condiciones. La USO acepta la inversión extranjera si en el contrato se estipula 'una rentabilidad razonable'. El parámetro de rentabilidad en esta industria es ineludiblemente internacional. Este será el elemento

central de la discusión de política petrolera. La construcción del consenso va a requerir el examen honesto y desapasionado de la competitividad del contrato colombiano, teniendo en cuenta la información internacional y la experiencia de otros países en el marco de amplios foros petroleros.

Una vez construido ese consenso, se podrán examinar los temas referidos a la forma en que el petróleo puede contribuir al desarrollo económico y social del país y de las regiones; como son: la determinación de la regalía, el control de la corrupción y el monto de recursos que se debe invertir en la transformación industrial de los hidrocarburos.

### **Ordenamiento institucional del sector y futuro de Ecopetrol**

En la actualidad, Ecopetrol desempeña una doble función en la actividad petrolera del país: su Junta Directiva tiene atribuciones especiales en la administración del recurso petrolero lo cual la faculta para modificar las condiciones de contratación. Por otra parte, es una empresa industrial y comercial del Estado que adelanta labores de exploración, producción, transformación y transporte de hidrocarburos y que los comercializa en el exterior del país. El Gobierno Nacional ha contado así, con un instrumento para manejar el recurso petrolero, recibir las reversiones, abastecer de combustibles al país y ejercer presencia en las regiones apartadas. En los últimos años, la empresa ha sido un vehículo para capturar rentas para el Estado y alimentar las cuentas fiscales.

Esta doble función ha puesto en cuestión su naturaleza empresarial. Como dice la Comisión de Racionalización del Gasto Público: el Gobierno ve a Ecopetrol como un monopolio estatal para administrar rentas pero no como una entidad capaz de competir a nivel nacional e internacional.

Su reorganización en 1996 fue el resultado de una consultoría con el consorcio Booz-Allen y Asesoría y Gestión —que partió de un análisis del entorno internacional que hacía énfasis en las estrategias de otras empresas estatales— que concluyó que una empresa estatal puede ser rentable si adopta métodos privados de gestión y que recomendó que las obras de carácter social y los subsidios debían manejarse con transparencia en cuentas separadas; que la promoción y la remuneración de los trabajadores debían consultar los parámetros de la competencia; y que las responsabilidades debían corresponder a la distribución del poder (*empowerment*) entre los distintos niveles de la organización.

Sin embargo, todo ha conspirado contra la concreción de estas recomendaciones. El sindicato se ha opuesto porque considera que privatizan la empresa; los funcionarios mantienen la costumbre de delegar las deci-

siones en los niveles superiores y buscan preservar el régimen de promoción basado en la antigüedad más que en los méritos y las capacidades. Las juntas sucesivas han postergado los cambios de política salarial, han revertido la distribución del poder entre los diversos niveles y han obstaculizado la adopción de métodos empresariales, como la internacionalización de la actividad exploratoria de Ecopetrol o la participación de las refinerías en *joint ventures*. Mientras esto ocurre en Ecopetrol, las otras empresas estatales latinoamericanas cumplen ya un lustro de haberse reestructurado, capitalizado o privatizado y preparado para la competencia. El Gobierno ha dicho—en el proyecto de ley del plan de desarrollo— que la va a liberar de sus funciones reguladoras y que las va a trasladar a las entidades no ejecutoras. En otros foros ha expresado que no le va a quitar los contratos de asociación porque son su fuente de solvencia financiera en el largo plazo. En el debate debe quedar claro el futuro de Ecopetrol. Es deseable que se establezca un marco legal como el del sector eléctrico para que la administración tenga estabilidad, la Junta Directiva trace orientaciones empresariales y la empresa compita sin tener las manos atadas en el mercado desregulado.

## COMENTARIO FINAL

La discusión de la política petrolera se enmarca desde un comienzo en un contexto internacional. Ningún país puede decidir los términos de contratación haciendo caso omiso de las condiciones que ofrecen otros países productores so pena de mantener recursos inexplorados, con riesgo de no explotarlos nunca puesto que en un futuro no muy lejano los combustibles fósiles tendrán menos demanda al ser sustituidos, en parte o en su totalidad, por otros energéticos más baratos y más limpios. Entre tanto, la nación y las regiones no contarán con una fuente de renta para satisfacer las necesidades básicas de la población.

La construcción de un consenso alrededor del manejo de los recursos naturales es un trabajo colectivo que se alimenta de información proveniente de la industria en el mundo. El acopio y análisis de las experiencias es un terreno de investigación y requerirá la contribución de la academia y los expertos. Aquí se mencionan apenas algunos de los aspectos por estudiar.

Una salida negociada al conflicto le traería grandes dividendos al país en el mediano plazo. Sin embargo, la paz no se puede hacer a cualquier costo. En el corto plazo, es claro que la paz debe financiarse y que la tarea no es eliminar su costo sino encontrar el punto que haga estable la reconciliación. Los grupos armados plantean unas reivindicaciones sociales y económicas que tienen un costo-beneficio y un tiempo para ser amortizados. Algunos compromisos que involucren reformas institucionales

pueden llevar a la desaceleración del crecimiento [Bussolo *et al.* por publicar]. Si estos acuerdos resultan siendo demasiado costosos para los que pierden con las reformas, la paz puede no ser sostenible. Por ello, aunque el ejercicio de calcular, minimizar u optimizar el costo de la paz sea un interesante reto intelectual, la enseñanza que resulta es la conveniencia de una verdadera y amplia participación de todos los involucrados en la discusión de cada uno de los puntos de la agenda de la paz y de que su resultado se integre en un nuevo contrato social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bussolo, Maurizio; Correa, Ricardo; Reina, Mauricio. Por publicar. *Reforms, Institutions and Peace: Which Future for Colombia?*
- Comisión Nacional de Paz, Comité Internacional de la Cruz Roja. CNP-CICR. 1998. "La paz sobre la mesa", *Cambio 16*, separata.
- Ecopetrol. 1998. "Un ecicidio irracional, Los atentados contra la infraestructura petrolera en Colombia", impreso, Santafé de Bogotá, noviembre.
- Gaceta del Congreso*. 1999. "Proyecto de ley número 173 de 1999", VIII, 6, 8 de febrero.
- Garay, Luis J. 1998. "Crisis y construcción de sociedad. Apuntes sobre el caso de Colombia", impreso, Santafé de Bogotá, septiembre.
- Mandato ciudadano Ciudadano por la paz, la vida y la libertad. 1999. *El petróleo en las conversaciones de paz*, Santafé de Bogotá, febrero.
- Trujillo, Edgar y Badel, Martha. 1998. "Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996", *Archivos de Macroeconomía*, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, marzo.