

CLACSO
#21

DOCUMENTOS DEL SUR
DOCUMENTOS DE TRABAJO

La percepción de los
impactos sociales de la
producción de petróleo

El caso de Casanare, Colombia

Susana Carmona Castillo

2015

Carmona Castillo, Susana

La percepción de los impactos sociales de la producción de petróleo : el caso de Casanare, Colombia . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2015.

E-Book. - (Programa Sur-Sur)

ISBN 978-987-722-056-8

1. Energía. 2. Políticas Públicas. I. Título
CDD 320.6

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo Pablo Gentili

Directora Academica Fernanda Saforcada

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 |

<clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>



Programa Sur-Sur

Coordinadora Karina Bidaseca

Asistente Alejandro González Álvarez

CODESRIA

Secretario Ejecutivo Dr. Ebrima Sall

Jefe del Programa de Investigación Dr. Carlos Cardoso

IDEAs

Secretario Ejecutivo Professor Jayati Ghosh

Miembro del Comité Ejecutivo Professor C.P. Chandrasekhar

Las opiniones vertidas en este documento son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente expresan la posición de CLACSO.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Programa Sur-Sur

ISBN 978-987-722-056-8

Patrocinado por



Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



En el departamento de Casanare, en la región de la Orinoquía colombiana, desde hace aproximadamente 30 años se ha desarrollado una industria petrolera que ha dejado miles de millones de pesos en regalías para el departamento y sus municipios petroleros. Los últimos dos gobiernos han significado un auge en la industria con una avalancha de concesiones, nuevas exploraciones y explotaciones como parte de los planes de desarrollo que buscan el crecimiento económico del país a través de estrategias extractivas.

A pesar de la cantidad de dinero que ha ingresado por regalías, el departamento muestra claros síntomas de la enfermedad holandesa y la maldición de los recursos a nivel subregional, acompañados de una baja institucionalidad, problemas de gobernabilidad, corrupción y poco desarrollo social y de infraestructura.

En términos generales, los pobladores perciben en el petróleo una buena oportunidad para obtener recursos, tanto a nivel familiar como para el departamento en su conjunto, pero asocian a la industria con efectos negativos. Los problemas mencionados van desde la problemática ambiental, el pésimo estado de la infraestructura vial, la alta migración, los conflictos con las empresas por temas laborales como salarios, seguridad social y contratación en la localidad de bienes y servicios, corrupción, malas inversiones por parte de los gobernantes y falta de institucionalidad.

Los habitantes locales y los funcionarios de gobierno asignan la responsabilidad de estos asuntos a la presencia de industria y los incumplimientos de las empresas, pero muy especialmente al Estado central por “prestar poca atención a la región” y según sus habitantes, tenerla sólo como un lucrativo y estratégico territorio. Aunque en menor medida se reconocen algunas responsabilidades locales asociadas a la corrupción y la mala inversión de las regalías, en general los señalamientos e inconformidades hacia el gobierno central prevalecen.

En Colombia una historia de colonización y posteriores guerras civiles ha marcado al país. Habiendo sido Casanare una región fronteriza a la que se le prestó poca atención hasta que se descubrieron los primeros yacimientos petroleros, no es de extrañar que la institucionalidad de la región estuviera poco construida cuando llegó la industria. La bonanza petrolera y el crecimiento poblacional concentrado en los municipios petroleros (como Yopal, Aguazul, Monterrey) ha sido un fenómeno para el que no estaban preparadas las administraciones locales. Los mismos funcionarios reconocen esta situación, mencionando las deficiencias institucionales que hacen tan difícil

corregir los problemas que se identifican fácilmente y que ya hacen parte del discurso popular.

Uno de los grandes problemas relacionado con lo anterior, es la negociación directa de las empresas con los grupos de liderazgo local (Juntas de Acción Comunal). Debido a que el otorgamiento de licencias de operación es competencia del gobierno nacional, los gobiernos municipales y el departamental manifiestan que a menudo ni siquiera saben qué empresa está donde, evidenciándose una baja gobernabilidad en el territorio.

Es opinión de los gobiernos locales, que las empresas deberían canalizar a través de ellos sus inversiones sociales para que estas tengan mayor repercusión sobre el bienestar social y sean mejor distribuidas, pero por lo general, las empresas argumentan que ya pagan las regalías que exige la ley y que no es su competencia reemplazar al Estado de Bienestar. Las negociaciones directas son estratégicas para las empresas pues les permiten solucionar más rápido los problemas que se les presentan con las comunidades.

¿Qué hacer en este contexto? Aunque todos los funcionarios locales, de las empresas y la comunidad parecen tener respuestas a qué solucionaría los problemas relacionados con el petróleo en Casanare, los diversos actores tienen poco diálogo entre sí. Recogiendo las distintas versiones y buscando pensar respuestas que cobijen de manera justa todos los intereses, hay algunos puntos clave que quisiera resaltar:

- *Una legislación ambiental estricta.* Las sanciones a delitos ambientales deben ser radicales y se debe contar con un mejor sistema de vigilancia. A nivel nacional se debería trabajar en el endurecimiento de la normativa ambiental que actualmente es un poco laxa. La comunidad tiene un papel muy importante en denunciar los incumplimientos a las licencias y ayudar con la recopilación de elementos probatorios. Es imperativo que la autoridad nacional, o instale una oficina regional u otorgue poderes a las autoridades regionales para estos asuntos.
- *Una política laboral unificada.* Se debe trabajar en una política laboral especial para las industrias extractivas, especialmente la industria petrolera. Los constantes problemas por las formas de contratación, la cobertura en seguridad social, la estabilidad laboral y la contratación de bienes y servicios en las localidades muestran lo imperativo de unificar los asuntos relacionados con este tema. Algunos municipios tienen iniciativas propias, pero debería ser el gobierno nacional quien luego de profundos estudios sobre el tema unifique políticas de contratación y topes mínimos y máximos de salarios, en estándares que siempre beneficien a los trabajadores.
- *Estudios sociales y ambientales sobre las áreas de influencia e inversión en tecnología.* El fortalecimiento de la investigación, especialmente de investigadores locales, es fundamental para construir una base de conocimiento sobre las regiones de interés extractivo. No sólo generar un programa de investigación específico con fuerte sentido social, sino hacerle caso para la formulación de políticas públicas relacionadas. Actualmente la investigación en estas zonas se realiza de forma desarticulada y generalmente desde los centros geopolíticos de conocimiento del país. Es importante que las mismas regiones estén en capacidad de realizar sus propios estudios, lo cual implica inversión en educación a las universidades y la creación de fondos de investigación con parte de los dineros de regalías. La inversión en tecnología para que se demanden

profesionales y no sólo obreros en las regiones ayuda para que la actividad extractiva sea un verdadero motor de desarrollo social.

- *Fortalecimiento institucional a nivel regional y municipal.* La posibilidad de superar los síntomas de la enfermedad holandesa y de reinvertir la bonanza temporal del petróleo para generar un capital sostenible en el tiempo, requiere necesariamente de instituciones fuertes, con credibilidad, profesionales idóneos y transparencia. El apoyo desde el gobierno central para lograr esto es fundamental. Lamentablemente el problema institucional en Colombia atraviesa todas las escalas y es más fácil hablar de la necesidad de fortalecer las instituciones que de la posibilidad real de hacerlo. La inversión en educación de calidad es imperativa.
- *Instancias de diálogo social.* Para lograr todas las recomendaciones anteriores, generar instancias de dialogo entre actores es la base para que todos los intereses se vean representados y haya una verdadera democracia. Lamentablemente la falta de confianza entre unos y otros, y especialmente frente al gobierno nacional es muy común, por lo que el este debe en primera instancia recuperar la confianza departamental.
- *Problemas de fondo de la sociedad colombiana.* Es más fácil saber qué hacer que cómo hacerlo. Colombia es un país que se enfrenta a un conflicto armado de larga data, depende de la inversión extranjera para el sector minero energético, tiene problemas de corrupción, de inestabilidad política y de institucionalidad. El escenario que he planteado se refiere a casos inminentes de extracción minera, pero cabe preguntarse si realmente éste énfasis es la solución para el país. Algunos estudios hechos por prestigiosas universidades del país, informes de comisiones de derechos humanos y las denuncias de los movimientos sociales, hacen evidente que la actividad no se desarrolla de forma correcta para las comunidades locales ni para el medio ambiente. Los impactos negativos relacionados con el sector minero energético son producto directo de problemas estructurales graves de la sociedad colombiana y su solución depende de la solución de éstos.

Finalmente invito a una profunda reflexión sobre estos temas y al por qué hay una ruptura tan evidente entre los resultados de los estudios que evidencian las injusticias y problemas que rodean a esta actividad, y las decisiones de los gobiernos que respaldan las extracciones desmedidas de recursos naturales. El escenario es poco esperanzador pero estudiarlo, reflexionarlo, y ponerlo en evidencia es un importante punto de partida.

