

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**



**UN AJUSTE A LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DE HIDROCARBUROS CON  
ENFOQUE SOSTENIBLE Y DE PREVENCIÓN DE RIESGOS EN EL  
DESARROLLO DE SUS ACTIVIDADES**

**LADY VIVIANA PINEDA MATEUS**

**Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública**

**DIRECTORA DEL TRABAJO DE GRADO**

**YOLANDA RODRIGUEZ RINCÓN**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**MAESTRIA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA**

**BOGOTÁ D.C.**

**30 de junio de 2020**

## Tabla de contenido

RESUMEN .....	4
ABSTRACT .....	4
PALABRAS CLAVES: .....	5
1. Introducción .....	5
2. Marco Teórico.....	8
2.1 Evaluación de la consecuencia de objetivos .....	8
2.2 Desarrollo social y sostenible asociado a la gestión del riesgo.....	9
2.3 Estudio de línea base.....	11
2.4 Política de territorialización - Política del Territorio v/s Desarrollo Local ..	11
2.5 Gobernanza.....	13
2.6 Gestión de Redes.....	14
2.7 Conflictividad en el sector de hidrocarburos.....	15
2.8 Políticas Públicas en el sector de Hidrocarburos .....	17
3. Metodología.....	19
3.1 Contexto.....	20
3.1.1 Estrategia Territorial de Hidrocarburos .....	20
3.1.2 Papel de la ANH en la asignación de bloques a nivel nacional y el seguintimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales en materia socio ambiental.....	24
3.1.3 Papel del sector privado en la ejecución de actividades del sector de hidrocarburos.....	27
4. Resultados.....	29
4.1 ETH desde sus objetivos propuestos. ....	29
4.2 Balance y lecciones aprendidas .....	36
4.3 Desde el papel del gobierno nacional en la asignación de bloques .....	38
5. Análisis y discusión.....	40
6. Conclusiones y Propuestas .....	45
6.1 Potenciar el enfoque territorial.....	45
6.2 Propuesta de una estrategia de hidrocarburos con un enfoque sostenible y de prevención de riesgos en el sector.....	48

7. Bibliografía.....	54
----------------------	----

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Estructura interna ETH 2017 Fuente: Estrategia Territorial de Hidrocarburos (ETH) – Elaborado por Equipo central ETH. ....	23
Gráfica 2.. Bloqueo de operaciones año 2016. Fuente: Estrategia Territorial de Hidrocarburos (ETH). ....	36

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Diagnóstico ETH. Fuente: ETH, elaborado por Equipo central. ....	33
Tabla 2. Efectividad de la ETH desde el punto de vista de los beneficiarios. Fuente: PNUD (2017), elaboración propia. ....	38

## ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Conformación del SGR Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). ....	18
Imagen 2. Implementación de la ETH a nivel territorial. Fuente: Estrategia Territorial de Hidrocarburos (ETH) – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). ....	35

## RESUMEN

En el año 2013 la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) le apostó a la Estrategia Territorial de Hidrocarburos (ETH) para atender la alta conflictividad social en los territorios con actividades de exploración y/o explotación del recurso hidrocarburífero, situación que imposibilita a las compañías operadoras ejecutar las actividades establecidas en el marco de los compromisos adquiridos con el Estado colombiano y afecta el cumplimiento de las metas propuestas por el gobierno nacional frente a la exploración y/o explotación del recurso en el país.

En ese contexto, el presente trabajo analiza la implementación de la Estrategia Territorial de Hidrocarburos desde el 2013 (año de su creación) hasta el 2017 en los territorios de interés de ejecución de actividades de exploración y/o explotación de hidrocarburos y la consecución de los objetivos propuestos; con base en esto se plantea una propuesta que le permita a la ANH ajustar dicha implementación que haga posible una actuación del estado en el marco de una cooperación interinstitucional propia de las actividades de hidrocarburos, hacia el fomento del involucramiento de las comunidades y la protección del medio ambiente.

## ABSTRACT

In 2013 the National Hydrocarbons Agency (ANH) bet on the Territorial Strategy for Hydrocarbons (ETH) to address the high social conflict in the territories with activities of exploration and/or exploitation of hydrocarbon resources, a situation that makes it impossible for operating companies to carry out the activities established within the framework of the commitments made to the Colombian State and affects the fulfillment of the goals proposed by the national government regarding the exploration and/or exploitation of the resource in the country.

In this context, this paper analyzes the implementation of the Territorial Strategy for Hydrocarbons from 2013 (year of its creation) to 2017 in the territories of interest for the execution of hydrocarbon exploration and/or exploitation activities and the achievement of the proposed objectives. Based on this, a proposal is made that allows the ANH to adjust said implementation to make it possible for the State to act within the framework of inter-institutional cooperation in the field of hydrocarbon activities, to promote the involvement of communities and to protect the environment.

**PALABRAS CLAVES:** Estrategia Territorial de Hidrocarburos-ETH, Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH, Hidrocarburos, Enfoque territorial, Desarrollo sostenible, Actividades hidrocarburíferas.

## 1. Introducción

El gobierno nacional a través de la ANH implementó a partir del año 2013 la iniciativa de la ETH, la cual se formuló principalmente por la baja presencia y capacidad institucional del Estado en regiones olvidadas del territorio nacional, con un alto interés para explorar y explotar el recurso de hidrocarburos, poca implementación de buenas prácticas sociales y ambientales por parte del sector privado, falta de escenarios de diálogo social y participación, que ocasionaron una alta conflictividad social (PNUD, 2017).

La ETH es una iniciativa del gobierno nacional financiada y liderada por la ANH contando con la participación del Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Interior, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Trabajo, la Presidencia de la República, el Servicio Público de Empleo y la Superintendencia de Industria y Comercio, SIC., que hasta finales del año 2017

contó con el acompañamiento metodológico y la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Una de las principales razones que motivaron el desarrollo de la ETH fue la de disminuir la conflictividad social presentada en torno al sector ya que según cifras de la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP) de 2010 a 2013 se presentó un aumento considerable en los bloqueos a las operaciones de la industria, pasando de 91 a 503 al año (Informe estadístico petrolero 2013-ACP). Así mismo, otra razón fue la de garantizar la presencia de instituciones del Estado en los territorios de interés del sector de hidrocarburos que brindara un acompañamiento a las compañías operadoras.

En ese contexto, el propósito de esta investigación se encauza en el estudio de la ETH desde su creación, esto es desde el año 2013 y hasta el año 2017. Se trata de un periodo en el que finalizó el acompañamiento metodológico y la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la implementación de la estrategia, y en el cual la ETH se propuso dentro de sus objetivos: promover la articulación de los actores que intervienen en el sector de hidrocarburos; fortalecer y generar capacidades en comunidades, gobiernos y empresas; prevenir y transformar las relaciones conflictivas; construir visiones conjuntas y sostenibles del desarrollo humano en los territorios.

El alcance de la investigación se enfoca en la implementación de la ETH a nivel territorial, específicamente en los territorios en los cuales se ejecutan y se ejecutarán actividades del sector de hidrocarburos.

Ante la presión de las protestas realizadas por las comunidades del área de influencia de las actividades de hidrocarburos, el estado y las compañías operadoras, tienden a responder de dos maneras: por la fuerza o con acuerdos rápidos frente las inconformidades manifiestas por las comunidades o actores sociales del área de influencia de las actividades de hidrocarburos.

Por lo que el objetivo general de la investigación será proponer un ajuste en el marco institucional para que en cabeza de la ANH se lidere una estrategia de hidrocarburos con un enfoque territorial sostenible y de prevención de riesgos en el sector.

Para esto, la pregunta de investigación bajo la cual se realizará presente escrito es: ¿Logra la ETH implementar una estrategia con una orientación preventiva que permita una administración óptima de los contratos de hidrocarburos, para que estos se ejecuten en armonía con la sociedad y el medio ambiente del territorio de operación?

Los objetivos específicos contemplados son:

- Proponer un marco teórico con el cual se pueda conceptuar los resultados de la implementación de la ETH.
- Analizar el nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos por la ETH.
- Ajustar la estrategia de hidrocarburos según los resultados obtenidos desde el 2013 (su creación) hasta el 2017. Los resultados se analizarán desde un enfoque territorial.

El tipo de investigación aplicada a desarrollar consiste en una apreciación sistemática de la pertinencia de una estrategia y/o programa, realizando una evaluación del cumplimiento de los objetivos de la ETH desde su creación hasta el año 2017. Tomando como referencia lo expuesto por Vedung (1997) en su texto “Evaluación de políticas”, el cual se apoya en una teoría descriptiva particular de valoración bajo un modelo de evaluación de la consecución de objetivos consistente en determinar hasta qué punto los objetivos premeditados se han alcanzado en la práctica y en segunda instancia en averiguar hasta qué punto el programa ha favorecido o dificultado la consecución de objetivos.

Para hacer esto efectivo la investigación se enfoca en la implementación territorial de la estrategia, lo cual permite conocer a grandes rasgos las metodologías implementadas por la ETH en el abordaje de las diferentes situaciones de

conflictividad social como resultado de las operaciones realizadas por las compañías a nivel territorial.

La investigación describe la implementación de los programas inherentes a la ETH y presenta los resultados obtenidos de la estrategia desde su creación hasta finales del año 2017. Con base en esto, se reflejan las falencias de dicha estrategia y se plantea una propuesta de ejecución estratégica del sector de hidrocarburos bajo un modelo con visión de desarrollo local que propenda generar las condiciones mínimas de desarrollo social local y capital social.

Si bien, no se busca proponer una política como resultado de la investigación, sí se apunta a ajustar un componente específico en el marco institucional en la forma de viabilizar una estrategia de hidrocarburos con un enfoque territorial sostenible y de prevención de riesgos en el sector. Esto es, tener un contexto social y ambiental de las áreas de operación donde se desarrollen las actividades del sector de hidrocarburos, para preparar y desarrollar actos necesarios que permitan mitigar y/o eliminar las posibles causas que pueden desencadenar conflictos.

## 2. Marco Teórico

Esta sección se enfoca en abordar unos conceptos teóricos que permitan a través de sus ideas establecer el grado de consecución de objetivos de la ETH y proponer un ajuste en el marco institucional en la forma de viabilizar una estrategia de hidrocarburos con un enfoque territorial sostenible y de prevención de riesgos en el sector.

### 2.1 Evaluación de la consecuencia de objetivos

En el modelo de consecución de objetivos aplica una teoría descriptiva de valoración. De hecho, apoya una teoría descriptiva particular de valoración, ya que toma criterios de mérito y organizador para la evaluación objetivos promediados del programa (Vendung, 1997).



Según Vendung (1997) los evaluadores en primer lugar deben determinar los objetivos, al ser estos el punto lógico de partida. Este Autor afirma que la tarea más importante de la evaluación es la de determinar si los objetivos premeditados del programa se han alcanzado y luego averiguar en qué medida el programa ha contribuido a la consecución de esos objetivos.

Vendung (1997) resalta que la medición de consecución de objetivos genera en primera instancia dos actividades distintas que deben mantenerse separadas: la clasificación de los objetivos del programa (función del objetivo) y la medición de hasta qué punto se han alcanzado los objetivos preconcebidos del programa (función de consecución el objetivo). En segunda instancia, considerar hasta qué punto el programa ha contribuido a la consecución de objetivos.

Las evaluaciones de consecución de objetivos pueden realizarse también como revisiones intermedias para comprobar si las cosas están o no avanzando en la dirección correcta (Vendung, 1997). Dicho modelo contiene puntos respecto a su tarea de carácter descriptivo en intrínseco para evaluar qué se inclina hacia la cadena parlamentaria de control y la democracia representativa, sobre todo hacia la perspectiva sesgada y parcial de la ciudadanía.

## 2.2 Desarrollo social y sostenible asociado a la gestión del riesgo

El “medio ambiente” es donde vivimos todos, y el “desarrollo” es lo que todos hacemos al tratar de mejorar nuestra suerte en el entorno en que vivimos. Ambas cosas son inseparables (Bruntland, 1987). La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, presentó un informe sobre el medio ambiente y la problemática mundial hasta el año 2000 y más adelante, incluidos proyectos de estrategias para lograr un desarrollo duradero, denominado “nuestro futuro común”. La desigualdad y la degradación medio ambiental forman un tema importante en el análisis del informe de la Comisión, el cual plantea una nueva era de crecimiento económico que sea poderoso y sostenible social y medio ambientalmente.

La Comisión cree que el desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se les extienda la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor. Un mundo donde la pobreza es endémica estará siempre propenso a ser víctima de la catástrofe ecológica o de otro tipo (1987, pág. 23). El informe de la Comisión señala:

El desarrollo el desarrollo duradero no es un estado de armonía fijo, sino un proceso de cambio por el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los progresos tecnológicos y la modificación de las instituciones se vuelven acordes con las necesidades presentes tan bien como con las futuras

Las instituciones tienden a ser independientes y fragmentadas y actúan siguiendo mandatos relativamente estrechos y conforme a procesos de adopción de decisiones cerradas. Las instituciones encargadas de administrar los recursos y de proteger el medio ambiente se encuentran aisladas por las instituciones encargadas de administrar la economía (1987, Pag. 24).

Según Meza (2015) para garantizar la efectividad del modelo de desarrollo, sostenible se deben plantear políticas locales y estrategias de financiación para asegurar el control demográfico, el uso eficiente de los recursos naturales, la reducción de residuos y contaminación, las situaciones de provecho para todos, la definición de los límites medioambientales, la depuración del concepto de economía de mercado, formación y cambios sociales y culturales; todos a su vez, factores de riesgo y vulnerabilidad presentes en los territorios.

Para Meza (2015), el enfoque de desarrollo integral y sostenible debe incluir todas las dimensiones: económica, política e institucional, humana, ambiental, socio cultural. Dimensiones para identificar los riesgos y vulnerabilidades presentes, lo cual permitirá realizar una planeación por escenarios en la identificación de riesgos para crear herramientas de prevención y mitigación.

En lo que respecta a Coraggio (2003), la complejidad del desarrollo local requiere de aproximaciones interdisciplinarias, interorganizacionales, interniveles: estado

nacional, estado provincial, estado local, regionales o federaciones de municipios; organizaciones de la sociedad, y de la política, concejos deliberantes y espacios de concertación socio política. Al igual, el mencionado autor en su escrito “Políticas Públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?” señala que: “El desarrollo, como proceso de mediano plazo, requiere planificación y prospectiva, lo que supone aplicación de conocimiento científicos, buena información y sobre todo sujetos colectivos que puedan representar intereses intergeneracionales de la sociedad”.

### 2.3 Estudio de línea base

El objetivo de un estudio de línea base es proporcionar una base de información contra la cual monitorear y evaluar el progreso y eficacia de una actividad durante la implementación de esta y después de que se haya completado (ONU, 2011). Para la ONU al planificarse un estudio de línea base debe determinarse tanto el cambio que necesita ser evaluado como qué tipo de comparación o comparaciones deberán ser realizadas, para lo cual, se presentan dos formas de medir el cambio:

Con y sin actividad: procura simular el uso de un control experimental y compara el cambio en el lugar de la actividad con el cambio en un lugar similar donde la actividad no ha sido implementada, y

Actividad antes y después: mide el cambio con el transcurso del tiempo solo en el lugar de la actividad.

### 2.4 Política de territorialización - Política del Territorio v/s Desarrollo Local

En el texto “El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales?, (Gallichio, 2010), se plantea el debate sobre ¿Dónde deben nacer las políticas, en la centralidad del gobierno o en la descentralización de los territorios? Ante lo cual el documento citado muestra dos ángulos del mismo asunto: la territorialización de las políticas se da cuando el gobierno central marca el rumbo y los gobiernos locales ejecutan las decisiones que se toman desde nivel central. Por

otro lado, el mismo texto plantea las políticas territoriales como políticas nacionales y territoriales convergentes que se articulan desde lo local.

Las políticas de territorialización hacen referencia a construcciones verticales, aquellas que se formulan desde arriba y en donde lo central determina la agenda, diseño, formulación, implementación, y en general, concibe el rumbo de las políticas; mientras lo local se encarga de su ejecución e implementación. Para Gallicchio, se entiende como políticas nacionales en donde la articulación entre los actores se promueve desde el centro.

Por otro lado, las políticas territoriales pretenden sostener la soberanía de los territorios para generar modelos de gobernanza multinivel, desarrollo económico, empleo y capital social. Una política territorial converge de las políticas nacionales, toda vez que la articulación entre los actores involucrados se establece desde lo local y se efectúa de manera horizontal, a diferencia de la lógica que determina la ejecución de políticas desde el centro.

Es así como, Gallicchio señala que el desafío principal, es la creación de plataformas para la formulación y ejecución de políticas que sean definidas y coordinadas desde el territorio, pero articuladas con las políticas nacionales. Sin embargo, para que las políticas del territorio estén articuladas con las políticas de nivel central, se requiere de la disposición de recursos en el territorio y de un uso eficiente de los recursos ya existentes, para lo cual es necesario trabajar en generar capacidades de los funcionarios públicos a nivel territorio. Es necesario resolver los nudos críticos de la práctica del desarrollo local, para que se pueda generar poder, recursos, competencias y cambio. Implica esto un accionar de la gobernanza multinivel que da lugar a una articulación entre los niveles centrales del gobierno y el nivel territorial, en un busca de generar un desarrollo local.

## 2.5 Gobernanza

Los cambios en los problemas que afectan a las personas son enormes, y justifican el calificativo de cambio de época. Queda claro también que, las políticas públicas no pueden responder como antes a la nueva realidad (Subirats,2010). Frente a esta realidad, Subirats habla de gobernanza como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos.

Así mismo, en el texto Gobernanza y Gestión Pública, se habla de la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas. Planteando el concepto de gobernación/gobernanza como proceso directivo de la sociedad en el que el actor gobierno es un agente integrante del proceso, empotrado en el proceso, con un papel significativo y hasta decisivo en determinadas materias, pero que ha dejado de ser un actor directivo único, el que se trasciende o domina la dinámica de la sociedad en todos los asuntos de interés (Aguilar, 2006). Lo cual, reconoce que en la sociedad se encuentran diferentes actores que cuentan con capacidad de autogobierno (familias, ONG, empresas, comunidades locales, iglesias), que aportan significativamente a los intereses de orden público que posee el Estado.

Bajo una teoría sistémica la sociedad funciona como un sistema y todo sistema tiene un entorno caótico. En la medida que la sociedad responde a un entorno caótico se va volviendo más compleja, lo que puede llevar a que se rompa el equilibrio y se presente una ingobernabilidad. La gobernanza pública hace referencia al proceso de gobierno mediante el cual se direcciona a la sociedad, es decir, el mecanismo que permite su autogobierno. En este sentido, considera relevante la adopción de mecanismos de cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil, empresas del sector privado, gobierno y en general, de los ciudadanos como un elemento

clave para la generación de disensos y consensos en torno a las decisiones que los afecta de manera directa (Aguilar, 2006).

La conformación de estos escenarios permite decidir formas de organización de la sociedad, la cantidad de recursos a requerir, las acciones y actividades a seguir, entre otros. En este orden de ideas, la gobernanza pública introduce una idea de innovación de gobierno que debe estar sujeto al cumplimiento de una serie de elementos. En primer lugar, reconoce la importancia de la superación de límite de las organizaciones a través de la creación de sistemas de red. La identificación de nuevas fuentes de financiamiento; la implementación de recursos materiales y de energía humana, además de la capacidad del gobierno en conocer y redefinir los derechos y responsabilidades de los privados.

## 2.6 Gestión de Redes

En el contexto de una profunda reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos son nuevos e implican, entre otras formas de acción, moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías; dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad; relacionarse más que mandar. La presión de la globalización obliga a las autoridades locales a reconstruir las relaciones entre los sectores público y privado a nivel local, así como también a replantearse los aspectos más básicos de su capacidad de gobernar. Articular esta red no es fácil, implica voluntad política y también nuevas capacidades, pero parece ser el principal desafío para gestionar eficientemente.

En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir un consenso negociado que facilita la formación de una política, para que en el momento de su aplicación encuentren menos resistencias. Este modo de elaboración de políticas se adapta mucho mejor a un entorno social complejo y dinámico, cuya coordinación resultaría

difícil donde el Estado interviniera de forma monopolística o exclusiva (Natera, 2005).

Es importante resaltar que para poderse llevar a cabo los mecanismos de gestión de redes el estado debe tener capacidades de desarrollo en su interior, desde el nivel gerencial de gobernanza y de rendición de cuentas, contrarios a un estado represivo y autoritario, es decir se requiere fortalecer los procesos de redemocratización, distribución del desarrollo y la riqueza, y reformas gerenciales que aumenten la gobernabilidad democrática sin las cuales es imposible la implementación de mecanismos de redes y aumentar la capacidad del estado para planificar y lograr metas, esa capacidad está definida desde el PNUD (programa de las naciones unidas para el desarrollo) como la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible (PNUD, 2009).

## 2.7 Conflictividad en el sector de hidrocarburos

La conflictividad social y los bloqueos afectan el sector de hidrocarburos y el resto de las actividades derivadas de dicho sector, así como los ingresos municipales. Los municipios pierden como consecuencia de los conflictos, en la medida en que se haga más riesgosa y menos rentable la operación para las compañías del sector de hidrocarburos, se cierran o se retrasen proyectos de exploración o producción y se obtengan menos ingresos por regalías (Núñez, 2016).

En el informe estadístico de la ACP para el periodo comprendido entre el 2013 y 2016 se presentaron en promedio 424 vías de hecho anuales a las actividades del sector de hidrocarburos por parte de grupos de personas pertenecientes a las comunidades del área de interés de los contratos de hidrocarburos en ejecución.

Según Gutiérrez (2016), la percepción de la gente hacia la industria petrolera es negativa, porque la gente se ve limitada en el acceso a la oferta laboral de las empresas de hidrocarburos. La gente se ve limitada en los beneficios de las inversiones sociales que hacen las empresas a las comunidades. Por lo que Gutiérrez en su escrito seis razones diferentes (grandes externalidades, disputas alrededor del empleo, magnitud de las rentas, debilidad de las capacidades regulatorias del estado, problemas con respecto de competencias territoriales, potencial vinculación con el conflicto armado) que pueden aparecer juntas y retroalimentarse generando inconformidades y con ellos conflictos sociales en los territorios, pero que deben ser diferenciadas para ser abordadas de manera de particular y en ese orden generar políticas públicas que estén direccionadas a abordar las diferentes dinámicas en el territorio.

Los líderes sociales tienden a ver en los bloqueos la única manera de tener acceso a mecanismos institucionales, y a responder frente a los incumplimientos reiterados tanto de las agencias nacionales como de las empresas. Las compañías operadoras y las agencias del gobierno aseguran que las vías de hecho ejercen una presión fuerte sobre las compañías llevándolas a escenarios de negociación favorables para las comunidades (Gutiérrez, 2016).

Así mismo, Gutiérrez en el cuaderno del PNUD “Conflictos y contextos regionales en la industria de los hidrocarburos en Colombia”, expone la realidad en la que gran mayoría de las actividades de hidrocarburos deben enfrentarse según la particularidad de cada territorio, ya que los territorios históricamente han tenido déficits institucionales, económicos y sociales. Autor que a su vez expone la existencia de un gran problema de coordinación que enfrenta el estado, con unos intereses y percepciones diferenciadas por nivel territorial, por lo que, ante la presión de las protestas, el estado y las compañías operadoras, tienden a responder de dos maneras: por la fuerza o con acuerdos rápidos frente las inconformidades manifiestas por las comunidades o actores sociales del área de influencia de las actividades de hidrocarburos.



## 2.8 Políticas Públicas en el sector de Hidrocarburos

Luis Humberto Hernández (2018) en su libro “Coaliciones promotoras y cambios en la política petrolera colombiana: 1905-2015”, señala que ningún Estado puede imponerse a ese carácter transnacionalizado afín a las políticas petroleras en el mundo; explica que las políticas públicas petroleras son definidas por coaliciones transnacionales las cuales cuentan con el capital financiero, intelectual y técnico para desarrollarla.

Según Hernández, en Colombia, se identifican cuatro (4) periodos de la política petroleras, según su sistema contractual extractivista concesionado (1905-1950), extractivista estatal (1951-1973), extractivista asociado (1974-2002) y extractivista neoconcesionado (2003 a la fecha), en los que las transnacionales siempre han estado presentes. De este último no se estiman cambios sino la profundización del mismo, según lo propuesto por la coalición transnacional -ACP, la cual, según el autor, propone bajar impuestos a las compañías petroleras, reducir tarifas de retención en la fuente, revisar el sistema de regalías y agilizar el otorgamiento de licencias ambientales.

A partir del año 2003, con la creación de la ANH el gobierno nacional estableció el régimen contractual para las modalidades de los contratos de actividades del sector de hidrocarburos, los cuales dejaron de ser contratos de asociación a ser contratos de concesión: el contrato de exploración y producción (E&P), y el contrato de evaluación técnica (TEA) (figura tipos de contratos y etapas por tipo de contratos; así como en las tablas Tipo y características de contrato y Procedimiento de asignación de áreas) (pág. Web: [eiticolombia.gov.co.es](http://eiticolombia.gov.co.es)).

En Colombia, el sistema de regalías se ha considerado un subsistema dentro de la política petrolera, con presencia de coaliciones que con el nuevo Sistema General de Regalías- SGR pasó de tener una coalición centralista a una descentralizada en el año 2012, al entrar en rigor el nuevo SGR, dentro del cual se determinó:

“(…) Nuevo esquema de coordinación entre las entidades territoriales y el gobierno nacional, a través del cual se determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios (…)” (Sistema General de Regalías).

Para el uso de estos recursos, se crearon nuevos fondos y órganos que propiciaran transparencia y el uso efectivo de los recursos de las regalías. Dentro de los Fondos creados están: Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Desarrollo Regional (FDR), Fondo de Compensación Regional (FCR), Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET), Comisión Rectora, Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

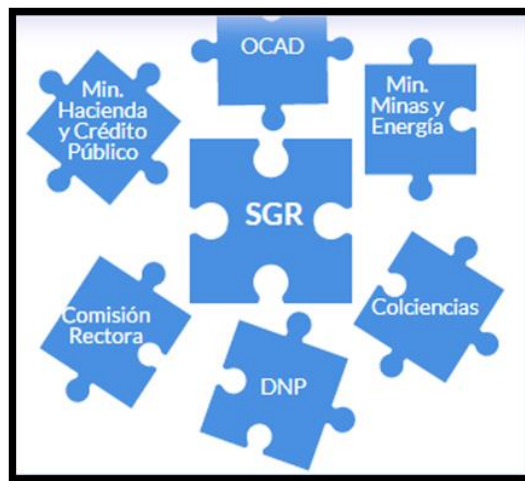


Imagen 1. Conformación del SGR Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Cambios en el marco legal que no fueron bien aceptados por las Autoridades locales y comunidades de los territorios productores del recurso de hidrocarburos, esto en virtud de la nueva propuesta de distribución, asignación y destinación de los recursos de la producción de explotación de hidrocarburos. Proceso legislativo que afectó notablemente en la asignación de recurso por regalías en los departamentos productores del recurso de hidrocarburos.

### 3. Metodología

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente investigación se inscribe en el tipo de metodología de evaluación intermedia para valorar la efectividad en el grado de consecución de los objetivos propuestos por la ETH y hasta qué punto las actividades se ajustan a los resultados esperados, el eje curricular de la maestría es la gobernanza comprendida desde el territorio bajo un proceso eficaz de coaliciones sociales (entre las empresas del sector de hidrocarburos, comunidades), para lograr los objetivos de la Estrategia Territorial de Hidrocarburos.

El diseño de investigación es de tipo documental, la fuente de recolección de información fue secundaria se recurrió a los resultados del trabajo ejecutado por el equipo de la ETH, así como de los informes de la ANH, se revisó, igualmente, información documental en la cual, se fundamentan los aspectos conceptuales y técnicos relacionados con el objeto de la investigación.

El proceso de recolección de información se dio a finales del año 2017, año en el cual finalizó el convenio de cooperación de la ANH con el PNUD, sin embargo, la información recopilada corresponde a los productos de las actividades ejecutadas desde el año 2013 en cada uno de los programas de la ETH.

Al finalizar el convenio con el PNUD y ser asumido por la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), el equipo de la ETH bajo la dirección del PNUD presentó un balance de las actividades ejecutadas, los logros alcanzados, las falencias y los aspectos por mejorar. Insumo esencial en la presente investigación, dado que estos documentos son el resultado de un trabajo direccionado desde nivel central, pero ejecutado en los territorios que demandaron de la atención en algunos contratos de hidrocarburos en ejecución.

### 3.1 Contexto

Las actividades del sector de hidrocarburos en Colombia a partir del año 2013 se enfrentaron a un incremento de inconformidades y contradicciones frente a su industria, haciendo de dicha situación algo ingobernable tanto a nivel central como a nivel regional, creando un ambiente de incertidumbre a nivel privado y de inestabilidad a nivel social. Lo que exigió al gobierno nacional una actuación modificada planteándose a través de la ANH la implementación la ETH para atender la conflictividad en los territorios con actividades del sector.

Para el desarrollo de la metodología de la presente investigación se establecieron las siguientes secciones: la implementación de la ETH, el papel de la ANH en asignación de bloques y el papel del sector privado en la ejecución de actividades del sector de hidrocarburos. Aspectos fundamentales para valorar e identificar las dificultades presentadas en la estrategia propuesta por el gobierno nacional para viabilizar las actividades del sector en los territorios.

#### 3.1.1 Estrategia Territorial de Hidrocarburos

La ETH es una iniciativa del gobierno nacional financiada y liderada por la ANH contando con la participación del Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Interior, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Trabajo, la Presidencia de la República, el Servicio Público de Empleo y la Superintendencia de Industria y Comercio, SIC., que hasta finales del año 2017 contó con el acompañamiento metodológico y la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD,2017).

Dentro de sus objetivos se plantearon: promover la articulación de los actores que intervienen en el sector de hidrocarburos; fortalecer y generar capacidades en comunidades, gobiernos y empresas; prevenir y transformar las relaciones

conflictivas; construir visiones conjuntas y sostenibles del desarrollo humano en los territorios.

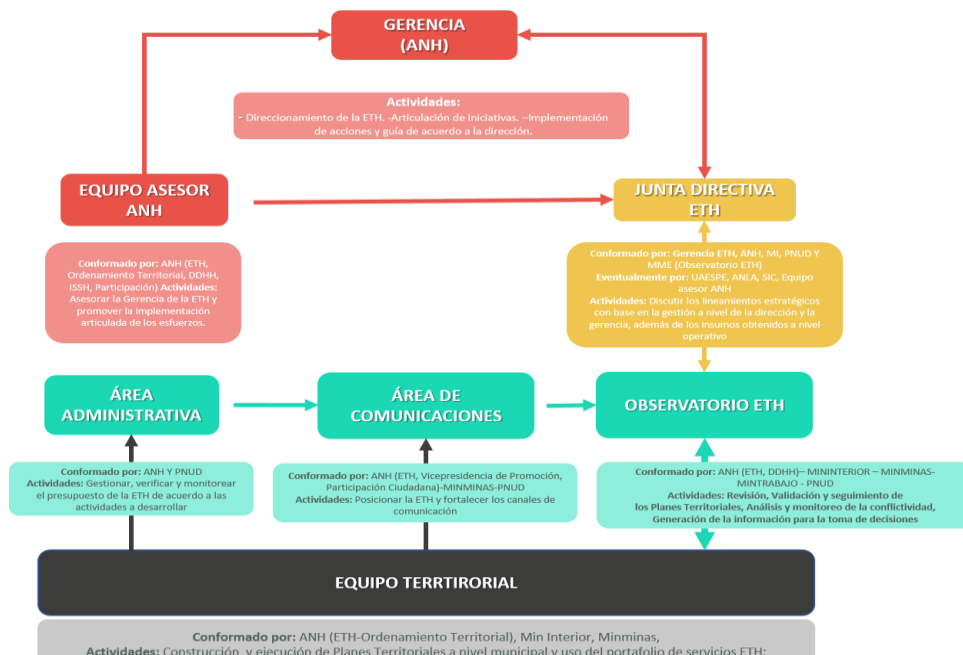
Para el cumplimiento de dichos objetivos, la ETH identificó cuatro (4) programas para atender, resolver y transformar la conflictividad: **CONVIVE** (Genera herramientas para la prevención y atención de los conflictos sociales con el interés de transformar las relaciones conflictivas a través de la concertación, la participación y la inclusión social); **AVANZA** (Promueve la participación ciudadana a través de la implementación de procesos de diálogo entre comunidad, industria y gobiernos, teniendo en cuenta las siguientes variables: 1. Análisis de condiciones para el diálogo, 2. Fortalecimiento de Actores, 3. Implementación del diálogo y 4. Seguimiento, para concreten acciones que fortalezcan el territorio y promuevan su desarrollo); **LIDERA** (Fortalece y genera capacidades en los actores para mejorar el entendimiento sobre el sector de hidrocarburos y el relacionamiento con los demás actores que interactúan en el territorio); **ACCIONES DEMOSTRATIVAS** (Iniciativas del territorio dirigidas a generar confianza, aportar a la transformación de la conflictividad social y promover la articulación ente los actores locales, regionales y nacionales).

De acuerdo con los programas y actividades que componen la Estrategia se establecieron los siguientes roles: **Ministerio del Interior** (responsable de la prevención y atención de la conflictividad social en el sector de hidrocarburos en las regiones objeto del convenio); **Ministerio de Minas y Energía** (responsable de fortalecer las capacidades de la sociedad civil, del Estado y de la Industria de Hidrocarburos en los temas relacionados con el sector de hidrocarburos en las regiones priorizadas); **Ministerio de Ambiente** (Identificar los principales temas de conflictividad en términos ambientales con el fin de diseñar acciones pedagógicas que permitan reducir la brecha de información en torno a los impactos del sector en los territorios); **Superintendencia de Industria y Comercio, SIC** (apoyar el manejo de la conflictividad social asociada al sector de hidrocarburos, en particular lo relacionado con las temáticas de bienes y servicios y regulación en temas de libre

competencia); **Ministerio de Trabajo** (apoyar la consolidación de una estrategia para el manejo de la conflictividad social relacionada con la articulación de la oferta institucional en temas de empleo, trabajo, relaciones laborales del Ministerio de Trabajo); **PNUD** (funciones de carácter logístico y administrativo) y la **ANH** (lidera y financia la ETH, encargada del direccionamiento, la articulación institucional y la coordinación de la totalidad de las actividades).

La ETH se encuentra dividida en dos niveles: uno operativo representado **por el equipo territorial, responsable de la implementación de la ETH**, conformado por personas de las principales entidades socias para contar con una visión desde diferentes perspectivas. Tienen la responsabilidad de sostener dos tipos de comunicación: la primera de ellas hacia afuera con los actores del territorio (autoridades locales, comunidades, empresas del sector, gremios, asociaciones, etc.), y la segunda al interior de la ETH principalmente con el nivel central (Observatorio ETH, Área de Comunicaciones ETH y área administrativa). El otro nivel es el Estratégico conformado por el **equipo central**, el cual, tiene la responsabilidad de ser el canal de comunicación entre el nivel estratégico y el territorial. Su función además es generar insumos de análisis, retroalimentar y acompañar a los equipos territoriales en la implementación de los planes de trabajo que se definan a partir de los lineamientos de la supervisión general de la ETH. (ETH,2017).

El nivel de decisión de la ETH es la gerencia, la cual, está conformada por una persona perteneciente a la ANH, quien a su vez debe mantener comunicación con la Gerencia de Seguridad, Comunidades y Medio Ambiente (GSCYMA) de la ANH; El Viceministerio del Interior; La Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales del Ministerio de Minas y Energía, y la Coordinación del área de Gobernabilidad Democrática del PNUD.



Gráfica 1. Estructura interna ETH 2017 Fuente: Estrategia Territorial de Hidrocarburos (ETH) – Elaborado por Equipo central ETH.

Para el funcionamiento de la estructura establecida para la ETH, la ANH firmó un Acuerdo de Cooperación de Asistencia Técnica y Financiera con el PNUD. Quien tenía la responsabilidad de contratar los profesionales que conforman tanto el equipo central como el territorial de la ANH y de las instituciones socias de la Estrategia Territorial. Dicha contratación se efectuaba por un periodo de un (1) año para desempeñar las actividades específicas de la implementación de la ETH conforme a la institución socia por la cual hayan sido delegados.

Así mismo, para la puesta en marcha de la ETH en los territorios, para el año 2013, la ANH firmó convenios interinstitucionales por el término de un (1) año con el Ministerio del Interior y el Ministerio de Minas y Energía, posteriormente con la ANLA, Corporaciones Autónomas Regionales, para que estas en el marco de sus competencias dieran prioridad a los procesos relacionados con la actividad del sector de hidrocarburos agilizando trámites de licenciamiento ambiental, permisos ambientales y procesos consultivos.

### 3.1.2 Papel de la ANH en la asignación de bloques a nivel nacional y el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales en materia socio ambiental.

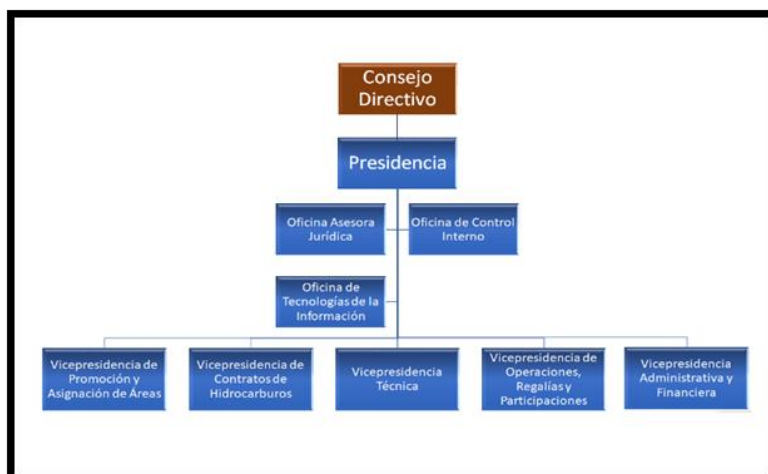
La ANH es la entidad perteneciente al sector descentralizado de la Rama Ejecutiva Nacional, que tiene a su cargo entre otras funciones, la administración integral de la reserva hidrocarburífera de propiedad de la Nación y el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones que se derivan de los contratos de Evaluación Técnica Especial TEA, y los contratos de Exploración y Producción E&P que se suscriben dentro de las competencias de Ley. Los contratos del sector de hidrocarburos suscritos entre la nación, representada por la ANH y los diferentes particulares, son contratos que se rigen por el régimen estatal y se celebran en búsqueda del cumplimiento de fines estatales, que en el caso que nos ocupa, se traduce en la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación.

La Información Técnica de que disponen la ANH y el Servicio Geológico Colombiano (SGC) procede de las actividades exploratorias emprendidas directamente por ellas y -en mayor magnitud- de la que deben entregar sus contratistas, en ejecución de los negocios jurídicos a su respectivo cargo y que reposa en el Banco de Información Petrolera, BIP o EPIS. Los resultados de estas actividades ponen de presente en qué región pueden existir Yacimientos de Petróleo de buena calidad y de Gas en estructuras convencionales de dimensiones considerables con cierres definidos, que contribuirían a incrementar las reservas en el mediano plazo. (Términos de referencia del Procedimiento Competitivo SINÚ SAN JACINTO 2017).

El consejo Directivo de la ANH delega al presidente de la ANH para expedir los Términos de Referencia Definitivos de los procesos de asignación de áreas, incluidas las Minutas de Contrato Continental y Costa Afuera, y la delimitación de las Áreas por asignar. La Vicepresidencia de Promoción y Asignación de Áreas (VPAA) de la ANH es la encargada de surtir todas las actuaciones para los



procedimientos de Selección. Sin embargo, dicha vicepresidencia se apoya de información suministrada por las demás vicepresidencias que conforman la ANH.



Gráfica 2. Estructura interna de la ANH Fuente: Página ANH.

La ANH al momento de ofrecer los Bloques a las Compañías de hidrocarburos, cuenta con información técnica de base sólida, que naturalmente debe ser confirmada por los interesados mediante sus propios estudios y análisis, la consulta de otras fuentes y la obtención de datos complementarios disponibles en los diversos archivos geológicos. No obstante, en los Términos de referencia del Procedimiento Competitivo SINÚ SAN JACINTO 2017, la ANH precisa que: dada la naturaleza eminentemente aleatoria de los Contratos por celebrar, la ANH no asume responsabilidad por la certidumbre de tal información, por la delimitación exacta de las áreas por asignar, ni porque dentro de las mismas existan limitaciones para el desarrollo de las actividades de Exploración y Explotación, por razones ambientales, de presencia de comunidades o grupos étnicos, de seguridad, o de orden público, que impongan restricciones.

Una vez asignados los contratos a las Compañías operadoras, se tiene el derecho exclusivo y la obligación de ejecutar las actividades exploratorias que allí se pacten, todo realizado en nombre propio y por su cuenta y riesgo, y a cambio deberá retribuir al Estado en el pago de Regalías y Derechos Económico. Es así como deben

cumplir los términos acordados para la firma de estos. Por parte de la ANH, una vez firmados los respectivos contratos, se inicia una labor de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contenidas en estos, dentro las cuales se encuentran aspectos de orden jurídico, financiero, técnico, social y ambiental, derivados de las cláusulas que, en esta materia, consagran compromisos a cargo de las compañías operadoras.

En lo concerniente a las obligaciones de orden socio ambiental, la ANH contractualmente estableció una Fase (Fase 0 ahora Fase Preliminar) exenta de obligaciones financieras, para que la compañía operadora adelante actividades de verificación de presencia o no de comunidades étnicas en el área de interés de los Contratos, para lo cual, deberá solicitar al Ministerio del Interior la respectiva certificación de presencia o no de comunidades étnicas. En caso de darse la presencia de comunidades étnicas deberá solicitar a la Autoridad Nacional de Consulta Previa el inicio de la Consulta y surtir los respectivos procesos de Consulta Previa con cada una de las comunidades certificadas. Así mismo, establece que en el momento que en alguna de las operaciones de exploración y/o de producción, se certifique la presencia de grupos étnicos, la ANH contemplará el otorgamiento de un plazo para que surtan los procesos consultivos correspondientes. De otro lado, exige a las Compañías operadoras adelantar planes de comunicación que le permitan generar espacios con las comunidades dando a conocer las actividades a ejecutar y hacer un respectivo seguimiento; gestión de permisos ambientales y/u obtención de licencias ambientales para el desarrollo de actividades exploratorias o de explotación; responsabilidades de orden laboral; adquisición de Bienes y Servicios Locales, Regionales y Nacionales; adquisición de servidumbres; Programas en Beneficio de las Comunidades (PBC), siendo esta última de competencia directa de la ANH.

Así mismo, el sector de hidrocarburos comprende un conjunto de leyes, decretos y resoluciones que lo regulan en aspectos fundamentales, los cuales deben ser de cabal cumplimiento por parte de las Compañías operadoras, para poder ejecutar los

compromisos de exploratorio y/o de explotación en Colombia. Para lo cual, el Gobierno Nacional ha delegado competencias de verificación de cumplimiento a Instituciones como: El Ministerio del Interior; Ministerio de Medio Ambiente; Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA); Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Corporaciones Autónomas regionales; Ministerio de Trabajo; Ministerio de Transporte; Superintendencia de Industria y Comercio, entre otras.

### 3.1.3 Papel del sector privado en la ejecución de actividades del sector de hidrocarburos.

El sector privado juega un papel importante en el sector de hidrocarburos, al ser este el ejecutor de las actividades inherentes a los compromisos exploratorios y/o de explotación del contrato adjudicado para su administración. Lo que lleva a que las compañías operadoras y sus subcontratistas sean quienes hagan presencia en los territorios donde se desarrollaran las actividades. Si bien existen unas obligaciones contractuales establecidas por la ANH bajo su administración en el recurso de hidrocarburos y una reglamentación de orden nacional tanto social como ambiental que deben tener presente el sector privado para poder ejecutar sus actividades, la compañía es autónoma en la forma en que ejecuta las exigencias del estado. Es el sector privado que, en primera línea, se relaciona con las comunidades del área de influencia y autoridades locales, y genera una serie de acuerdos entre las partes para la viabilización de sus actividades en el área.

Para la ejecución de sus compromisos exploratorios las compañías operadoras, deben en primera instancia, cerciorarse de la presencia o no de comunidades étnicas en el área de interés de sus actividades, con el fin de no vulnerar los derechos constitucionales que protegen a dichas comunidades y exigen un trato diferencial. Así mismo, las compañías tienen la obligación de efectuar una inversión forzosa de no menos del 1% para proteger y conservar los recursos naturales, de acuerdo con los procesos de licenciamiento ambiental; deben gestionar todos los

permisos ambientales para las actividades que los requieran, deben generar empleo y adquirir servicios para fomentar la dinamización de la economía local, ejecutar un plan de comunicaciones que se implemente antes, durante y después de las actividades de hidrocarburos, y la formulación de un PBC orientado a la formulación de proyectos sociales que fomenten un impacto positivo y sostenible a largo plazo.

La gestión de las compañías operadoras es ejecutada bajo sus principios de Responsabilidad Social Corporativa-RSC y ambiental, sin embargo, difieren de una compañía a otra, dado que no todas las compañías buscan un equilibrio entre sus intereses particulares para su crecimiento económico, desarrollo social, armonía con el medio ambiente, desarrollo de las actividades y la sociedad (Antelo-González y Alfonso-Robaina, 2014).

Hasta el año 2012, las compañías ejecutaban sus actividades y reportaban a la ANH el cumplimiento de los compromisos sociales y ambientales para viabilizar las mismas y no demandaban la presencia de la ANH o de instituciones nacionales para el acompañamiento y/o apoyo para iniciar su operación. En el año 2013 una vez creada la ETH, algunas compañías acuden al apoyo de la estrategia para lograr dirimir los conflictos que les imposibilitaban la ejecución de sus actividades, pidiendo de esta manera un accionar reactivo enfocado exclusivamente en el desarrollo de sus actividades. La demanda de apoyo por parte del sector privado se enfocó sólo en los contratos que no podían ejecutar sus compromisos por conflictos que se habían suscitado de manera previa o durante su operación.

#### 3.1.3.1 Asociación Colombiana de Petróleos -ACP.

La ACP es el gremio del sector de hidrocarburos que reúne las compañías que desarrollan actividades de exploración y producción de petróleo y gas, transportes de hidrocarburos y distribución de combustibles líquidos y lubricantes del régimen privado ([acp.com.co/web](http://acp.com.co/web)), por lo que, la ACP es la vocera de las compañías privadas que operan en el sector de hidrocarburos y en pro de la defensa de los

intereses del sector privado, se articula con el gobierno nacional en la definición de políticas públicas del sector.

## 4. Resultados

### 4.1 ETH desde sus objetivos propuestos.

Con la creación de la ETH, la ANH se propuso que la misma estuviera alineada con su misión “Promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburíferos del país, administrándolos integralmente y armonizando los intereses de la sociedad, el Estado y las empresas del sector”. Por lo cual sus principales objetivos fueron:

- Promover la articulación de los actores que intervienen en el sector de hidrocarburos
- Fortalecer y generar capacidades en comunidades, gobiernos y empresas
- Prevenir y transformar las relaciones conflictivas
- Construir visiones conjuntas y sostenibles del desarrollo humano en los territorios.

En el año 2013 cuando inició la implementación de la ETH, la misma se enfocó en abordar la conflictividad social y las diferentes problemáticas que enfrentaba el sector de hidrocarburos que, según información obtenida en el marco del seguimiento socio ambiental por parte de profesionales de la Gerencia de Seguridad Comunidades y Medio Ambiente (GSCYMA) de la Vicepresidencia de Contratos de Hidrocarburos (VCH) de la ANH, imposibilitaba el cumplimiento de los compromisos exploratorios de veintiún (21) Contratos de Exploración y Producción (Contratos E&P).

Para el año 2014 el sector de hidrocarburos se enfrentó a una caída de precios internacionales del barril del petróleo, precios que siguieron a la baja, lo que repercutió hasta el año 2016, situación que desincentivó la llegada de nueva

inversión extranjera, parálisis de las actividades por parte de la Compañías que a esa fecha se encontraban operando en Colombia, reducción de inversiones sociales voluntarias por parte de la Compañías, disminución de adquisición de bienes y servicios, despido masivo de personal del sector de hidrocarburos, lo que, a su vez, llevó a que el número de bloqueos a la industria se redujera.

A finales del año 2015 el equipo central de la ETH-ANH realizó un balance de lo ejecutado en el periodo (2013-2015) de la primera fase de implementación de los programas de la ETH, los resultados del mismo se encuentran en la siguiente tabla señalando que la información obtenida para el diagnóstico que se presenta a continuación, obedece fuentes secundarias (revisión documental) y primarias (entrevistas y talleres con los funcionarios de la ETH realizada en el año 2015, para evaluar la implementación de la ETH en su primera Fase). De estos ejercicios se pudieron identificar oportunidades de mejora:

PROBLEMÁTICA		DESCRIPCIÓN	OPORTUNIDAD DE MEJORA
INTERNA	Articulación interna	La articulación interna de la ETH tiene que ver con su estructura y las cadenas de mando. Actualmente, la ETH se encuentra organizada en torno a cuatro (4) programas, los cuales cuentan con herramientas y momentos específicos para su implementación.	Direccionamiento estratégico de la ETH. Fortalecimiento de la articulación institucional al interior de la ETH. Articulación de actividades en función de procesos territoriales.
	Planeación territorial	A partir del diagnóstico realizado con las entidades socias y algunos funcionarios territoriales de la ETH, se obtuvo que se requiere mejorar el enfoque territorial y su implementación. Esto quiere decir que las actividades y programas ejecutados deben surgir a partir de las necesidades del territorio y se deben articular entre sí	Articulación de actividades en función de procesos territoriales. Implementación de los Planes Territoriales de la ETH.

PROBLEMÁTICA	DESCRIPCIÓN	OPORTUNIDAD DE MEJORA
		para dar respuesta a las mismas. En otras palabras, los programas deben ser implementados de una manera flexible teniendo en cuenta las particularidades del contexto en el que se desarrollan.
Comunicación interna	La comunicación en ocasiones es de carácter informal (uso de medios no oficiales para tratar temas institucionales) y no es claro el liderazgo del proceso comunicativo para generar instrucciones o lineamientos de respuesta a las peticiones realizadas. Lo anterior se hace evidente en el hecho de que el manejo de los conflictos continúa siendo reactivo, pues no existe suficiente gestión del conocimiento que potencie los aprendizajes que genera el manejo de crisis.	Mejorar en relación con el escalamiento de decisiones de los equipos territoriales, y entre éstos y las instancias de coordinación de la ETH (enlaces centrales y directivos).  Fortalecer los procesos de sistematización de la información.  Protocolos para la comunicación interna.
Comunicación externa	Se deben diseñar protocolos de comunicación efectivos que brinden pautas sobre el manejo de medios de comunicación públicos y la vocería y contenido de la información, especialmente en momentos de crisis. A esto se debe sumar una estrategia de pedagogía del sector a través de medios de comunicación masiva, con el fin de procurar la reducción de la desinformación en torno a los hidrocarburos.	Fortalecer las comunicaciones de la ETH.  Construir una identidad de la ETH.  Crear protocolos para la comunicación externa.
Fortalecimiento institucional	La debilidad institucional genera ausencia del Estado para llegar de manera asertiva a los territorios	Ampliar los procesos pedagógicos sobre el sector, es decir, que la forma de impartir conocimiento en torno a las

PROBLEMÁTICA		DESCRIPCIÓN	OPORTUNIDAD DE MEJORA
		<p>intervenidos por la ETH, así como insuficiente gobernabilidad en las zonas rurales, desconfianza y falta de empoderamiento de las organizaciones sociales. Hace falta igualmente el fortalecimiento de las autoridades ambientales en inspección, vigilancia y control.</p>	<p>actividades de la industria de los hidrocarburos debe enfocarse en procesos concretos de enseñanza/aprendizaje para comunidades y autoridades municipales.</p>
	Perfil de profesionales	<p>Según el estudio de percepción realizado en 2016, el equipo que integra la ETH tiene un perfil mayoritariamente <i>inspirador</i>, es decir, se ha caracterizado por ser generador de redes y motivador de cambios. Hace falta desarrollar un perfil de <i>observador</i>, con mayor capacidad de análisis y capacidad resolutive. En general, los profesionales territoriales, no confían en que sus propuestas de intervención en el territorio sean tenidas en cuenta en el nivel central, por lo que ven en la ETH una iniciativa centralista.</p>	<p>Es necesario considerar la planeación de actividades a partir de los equipos territoriales en compañía de los profesionales centrales y de esta manera tener una mirada amplia de la realidad territorial. Además de esto, se debe redefinir la estructura interna de la Estrategia, con el fin de estimar los perfiles profesionales.</p>
	Información para la toma de decisiones	<p>La importancia de la información para las organizaciones radica en que es un recurso esencial que éstas utilizan al desempeñar sus operaciones diarias y de manera estratégica para la búsqueda de un alto nivel competitivo y crecimiento. Cuando se toman decisiones en las organizaciones, éstas deben de cumplir con ciertas características como</p>	<p>Fortalecer la recolección, análisis y producción de documentos para la toma de decisiones frente a la conflictividad (estructural) social. Para no generar retrasos en la atención y el manejo de los conflictos (manifestaciones).</p> <p>Mejorar el uso de plataformas como el SIGETH, que permiten la sistematización de la información para el seguimiento de acuerdos y como instrumento para la prevención y transformación de conflictos.</p>



PROBLEMÁTICA		DESCRIPCIÓN	OPORTUNIDAD DE MEJORA
		oportunidad, rapidez, efectividad y eficiencia (en uso de recursos).	
EXTERNA	Precios del crudo	La caída de los precios del petróleo puede manifestarse directamente en el financiamiento de la ETH. Además de esto, el fenómeno puede llegar a afectar la voluntad de las empresas para la construcción de proyectos conjuntos con los demás actores territoriales.	<p>Incentivar el trabajo articulado de los actores, más allá de las empresas del sector, identificando nuevos aliados para el desarrollo de los territorios.</p> <p>Motivar el interés de actores locales por vincularse a actividades económicas diferentes al sector, reduciendo la dependencia al mismo.</p> <p>Facilitar la focalización de inversiones estratégicas para los territorios y las comunidades.</p>
	Acuerdos del proceso de paz	Necesidad de formular una política pública específica para el fortalecimiento del subsector hidrocarburos, dentro del sector minero-energético	Fortalecer la gestión del Ministerio de Minas y Energía y la ANH.
	Política pública subsector hidrocarburos	Es una variable considerable para el tema de la conflictividad en los territorios, pues esta puede aumentar o disminuir con la vinculación de los nuevos actores	Fortalecer la implementación de los enfoques diferenciales y de Derechos humanos.

Tabla 1 Diagnóstico ETH. Fuente: ETH, elaborado por Equipo central.

Según el balance de la primera fase de implementación de la ETH se requiere fortalecer la articulación interna del equipo de trabajo y por ende de las instituciones a las cuales estos representan. Mejorar la comunicación y el escalamiento de las diferentes situaciones para una toma de decisiones concertada y acertada, así como la urgencia de fortalecer la sistematización de la información. Igualmente, dicho balance dejó entrever la necesidad de mejorar el enfoque territorial y su implementación, en el sentido de ajustar los programas a partir de las necesidades de los territorios y ser atendidas de manera articulada por las instituciones.

Se hace evidente que el manejo de los conflictos se efectuó de manera reactiva y no existió una gestión que potencializara los aprendizajes para la atención de crisis, por lo que se concluyó la urgencia de diseñar protocolos de comunicación efectiva y de pautas sobre el manejo de medios de comunicación públicos y la vocería y contenido de la información, especialmente en momentos de crisis.

Como parte de las falencias de la implementación de la ETH, igualmente, se concluyó que la ausencia del estado estaba dada por la debilidad institucional para llegar de manera asertiva a los territorios, así como insuficiente gobernabilidad en las zonas rurales; existen igualmente fallas en el fortalecimiento de las autoridades ambientales en inspección vigilancia y control.

Así mismo, como resultado del balance efectuado, se evidenció que los profesionales territoriales de la ETH no confían en que sus propuestas de intervención en el territorio sean tenidas en cuenta en el nivel central, por lo que ven en la ETH una iniciativa centralista.

La segunda Fase de la Estrategia inició en el año 2016, implementándose principalmente en la región Caribe (La Guajira, Córdoba y Sucre), Norte de Santander, Arauca, Casanare, Meta, Magdalena Medio, Putumayo, Huila, Tolima y Caquetá.



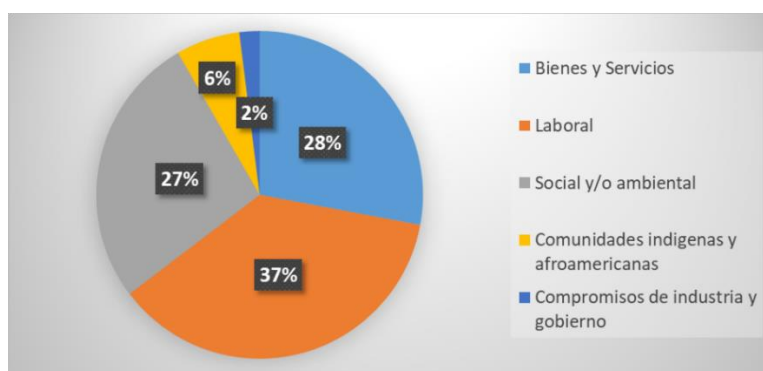
Imagen 2. Implementación de la ETH a nivel territorial. Fuente: Estrategia Territorial de Hidrocarburos (ETH) – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La ANH con la segunda fase de la estrategia, le apostó a un acercamiento más fuerte con las regiones y los nuevos gobernantes de los territorios, con el fin de dar soluciones aterrizadas a la realidad de las regiones. Conforme al balance presentado por el equipo de la ETH en el año 2017, se había logrado posicionar el diálogo como alternativa de prevención de conflictos en 35 municipios, transferir herramientas prácticas para la gestión de conflictos a más de 340 líderes de la sociedad civil, fortalecer las capacidades de autogestión y planeación de 91 comunidades, formar a más de 10.300 personas en temas técnicos del sector, acompañar en un proyecto piloto a 6 empresas del sector en las diferentes etapas de los proyectos, atender alertas tempranas y vías de hecho en los 10 territorios en los que tiene presencia, y beneficiar a más de 21.000 personas y 6.800 familias a través de las acciones demostrativas (ETH, 2017).

La ETH en su implementación ha propiciado espacios de diálogo con los stakeholder (denominación en inglés de grupos de interés) concepto que ofrece Freeman (2004), en los cuales se ha brindado soluciones a diferentes problemáticas

sociales. Sin embargo, la ETH no logró evitar que en diferentes territorios con ejecución de actividades de hidrocarburos, se efectuaran bloqueos que imposibilitaran dar continuidad a las operaciones de exploración y/o explotación de hidrocarburos.

Un muestreo de las causas de bloqueos a las operaciones de hidrocarburos en 2016, refleja que el 37% de las acciones de protesta que afectaron a la industria ese año estaban relacionadas con demandas de índole laboral, seguidas por demandas relacionadas con la contratación de bienes y servicios locales (28%), reclamos relacionados con temas ambientales y/o sociales (27%), temas relacionados con comunidades indígenas y afroamericanos (6%) y finalmente, cumplimiento de compromisos de la industria y el gobierno (2%) (PNUD 2017).



Gráfica 2.. Bloqueo de operaciones año 2016. Fuente: Estrategia Territorial de Hidrocarburos (ETH).

#### 4.2 Balance y lecciones aprendidas

Según el documento de sistematización “Balance y lecciones aprendidas” elaborado como parte del acuerdo de servicios entre el equipo de la ETH y el PNUD Colombia, se recogieron aprendizajes de la implementación de los programas que hacen parte de la implementación de la ETH para que sirvan como referencia de iniciativas similares en otros ámbitos de política pública en Colombia. La mencionada sistematización contiene la percepción de los socios de la Estrategia (más de 50

personas en Bogotá) y de entrevistas realizadas en cuatro (4) de las regiones priorizadas por la ETH, para conocer lo que se necesita en la ETH desde el punto de vista de los beneficiarios (PNUD,2017).

En la sistematización realizada por el PNUD (2017), se evidenció que las instituciones socias en la implementación de la ETH pusieron menos énfasis en temas que generaron oposición al desarrollo de actividades del sector de hidrocarburos por parte de las comunidades y autoridades locales, específicamente por la adquisición de bienes y servicios, y los temas de consulta y relacionamiento con las comunidades y los aspectos ambientales.

Frente a la gobernanza de la ETH, se resalta que los entrevistados a nivel territorial que hicieron parte de la sistematización realizada por el PNUD, señalaron disfuncionalidades en la toma de decisiones en cada uno de los programas establecidos. Así mismo, funcionarios entrevistados manifestaron que las decisiones se concentran en los equipos centrales y no se nutren con la lectura que hacen los enlaces territoriales sobre el territorio. No existe una planificación para diseñar una estrategia de intervención efectiva y sostenible; algunos enlaces territoriales reconocieron el haber adelantado actividades para cumplir con las exigencias del equipo central, aunque dichas actividades no fueran estratégicas y en ocasiones en contravía con el contexto local (PNUD,2017).

Para medir la efectividad de la ETH en el ejercicio de sistematización desarrollado por el PNUD (2017), se revisaron las inconformidades de los beneficiarios de la ETH en la forma en que se estaban implementando a nivel territorial los programas de Convive, Avanza, Lidera y Acciones Demostrativas.

CONVIVE	AVANZA	LIDERA	ACCIONES DEMOSTRATIVAS
Se limita a apagar incendios sin dar cumplimiento de los compromisos asumidos. La ETH aparece para evitar	Los equipos territoriales del Ministerio del Interior no han asumido la implementación de Avanza como una de sus	La efectividad de los talleres de regionalización impulsados por el Ministerio de Minas y Energía,	Son un componente subutilizado de la Estrategia a pesar de su gran potencial para la generación de

vías de hecho y ya luego desaparece.	prioridades. Muchas de las instancias de diálogo perdieron credibilidad de cara con las comunidades. Los entrevistados cuestionaron la estrategia de imponer planes “de arriba abajo”	recibieron críticas frente a los contenidos de los talleres que se perciben como impuestos desde el nivel central y poco sensible a las demandas de información de las comunidades.  También se criticó la metodología elegida para los talleres de regionalización, que es vista como un bombardeo de información sobre materias técnicamente complejas a un auditorio con niveles de formación muy variables.	confianza. La mayoría de los proyectos financiados por este programa, no respondían a la lógica de intervención de la Estrategia, ni estaban articulados a los demás componentes del proyecto.
--------------------------------------	---	---	--

Tabla 2. Efectividad de la ETH desde el punto de vista de los beneficiarios. Fuente: PNUD (2017), elaboración propia.

### 4.3 Desde el papel del gobierno nacional en la asignación de bloques

El objetivo principal de la presente investigación es la de proponer un ajuste en el marco institucional en la forma de viabilizar una estrategia en el sector de Hidrocarburos que establezca parámetros para el desarrollo de actividades del sector, bajo un enfoque territorial sostenibilidad y de prevención de riesgos y para lograrlo el gobierno es quien debe jugar el papel principal.

La ANH ha hecho un gran esfuerzo en la formulación de estrategias que viabilicen las actividades del sector, para que, a su vez se suministre el servicio de energía al país, exista abastecimiento del recurso y se contribuya con el crecimiento económico del país, pero no ha establecido una línea base que le permita al estado trabajar en armonía con el medio ambiente y la sociedad.

La ANH para los dos (2) últimos procesos competitivos de asignación de bloque incorporaron en la información de cada una de las áreas a ofertar una ficha socio ambiental con aspectos sociales y ambientales relevantes. Sin embargo, la ANH no

asume responsabilidad por las limitaciones que existan para el desarrollo de las actividades de Exploración y Explotación de hidrocarburos, por razones ambientales, de presencia de comunidades o grupos étnicos, de seguridad, o de orden público, que impongan restricciones. Es el sector privado quien debe adelantar ante las autoridades correspondientes, las gestiones sociales y ambientales necesarias para poder dar cumplimiento a sus compromisos exploratorios y/o de explotación de hidrocarburos.

La Corte Constitucional de Colombia en el año 2018, por medio de la Sentencia SU095, estableció para las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo, medidas para ser adoptadas por autoridades nacionales en coordinación y concurrencia de las autoridades territoriales, por lo que ordenó a la ANH ejecutar un mecanismo de coordinación y concurrencia que no limite la interacción con entidades del orden nacional relacionadas con sector minero energético y las entidades territoriales, para que desde sus competencias coadyuven a cumplir los objetivos de estado, y que además se generen espacios en donde se cuente con la presencia de los representantes de la población y los sectores económicos en dicho territorio.

La ANH desde el año 2010 exigió al sector privado la implementación de un Plan de comunicaciones para la ejecución de las actividades, razón por la que las compañías operadoras en el marco de dicho cumplimiento debían realizar reuniones de socialización, de seguimiento y al cierre de las actividades. Pero la razón de ser de las mismas no estaba enfocada en el principio de coordinación consistente en la toma de decisiones conjuntas, sino en poner en conocimiento a las comunidades y autoridades locales de las actividades a desarrollar en sus territorios.

Por lo que, en cumplimiento de la sentencia SU095 de 2018, esta investigación evidencia la pertinencia de su implementación como ejercicio previo a la adjudicación de las áreas. Dado que al momento de contemplarse la asignación de

nuevas áreas no se realiza ninguna actividad sobre el territorio, sería entonces acertado adelantar una actividad liderada por la ANH con el apoyo de las instituciones que ejerzan funciones dentro del sector de hidrocarburos en donde se comunique, se comparta información y se establezca un diálogo receptivo con las autoridades territorial y ambientales y las comunidades para conocer las posibles situaciones sociales y ambientales que puedan afectar el desarrollo a futuro de actividades de exploración en su territorio. Y de evidenciarse aspectos sociales y ambientales relevantes, decidir sobre ellos antes de ser ofertadas las áreas para ser operadas por el sector privado.

## 5. Análisis y discusión

La ANH se propuso que los objetivos de la ETH estuvieran alineados con la misión de la Entidad, por lo tanto, la implementación de la ETH debía efectuarse en todos los territorios en donde hay o habrá operaciones del sector de hidrocarburos con el fin de ejecutar actividades teniendo presente a las comunidades y la preservación del medio ambiente para lograr un adecuado balance entre los intereses de la sociedad, el Estado y las empresas del sector.

Retomando lo indicado por Vendung (1997) se evidencia que en la implementación de los programas de la ETH desde el año 2013 (año en el que surgió) hasta el año 2017, sólo se desarrollaron actividades en los territorios que generaron alertas y/o bloqueos a las actividades de hidrocarburos, su metodología se enfocó en detectar y reaccionar ante los conflictos por lo que las intervenciones realizadas por la ETH en los territorios no se orientaron en acciones preventivas y no generaron transformaciones positivadas en la relación comunidad – industria – autoridades locales, no hubo una articulación institucional del nivel central con el territorial.

Los beneficiarios de los programas implementados en la ETH señalaron que las actividades propuestas estaban diseñadas desde el centro y no bajo la realidad del territorio, no fueron participativas en sentido de tener presente la opinión y



necesidades de las comunidades para el diseño de las estrategias a emplear, y el léxico empleado en las presentaciones y talleres efectuadas no eran de fácil entendimiento a las comunidades.

Por tanto, los programas desarrollados en la implementación de la ETH no contribuyeron a la consecución de los objetivos de la estrategia, sus bases de trabajo no estuvieron alzadas bajo un diagnóstico de cada territorio, línea base elemental para conocer el entorno social y ambiental del área donde se ejecuta cada actividad y abordar de manera diferenciada cada situación con un trabajo en redes con la participación del sector público, instituciones nacionales y locales, comunidad y sector privado.

Dentro de las bondades encontradas se encuentra que ha sido una iniciativa de nivel central que ha conseguido hacer mayor presencia de las instituciones de orden nacional en algunos de los territorios donde se ejecutan actividades del sector de hidrocarburos. Sin embargo, dentro de sus limitaciones se encuentra que los Programas de la ETH en su mayoría se han centrado en la estrategia de la dinámica dentro de la Operación del sector, enfocándose en resolver problemáticas actuales bajo lo que reclaman los actores sociales sin buscar soluciones de fondo que generen beneficios a largo plazo.

Hernández (2018) señala a Colombia como un país “con normas de compromiso débiles y participación limitada”, debido a que el carácter de la política en Colombia permite definirla como una política pública de carácter transnacional. Por lo que el estado colombiano, como coalición gubernamental administrativa de la política petrolera, es profuso en su legislación, y no tiene mayor incidencia, por cuanto la coalición transnacional es la que cuenta con capital financiero, intelectual y técnico para desarrollarla.

Para Hernández, la coalición transnacional empresarial obra como el actor fundamental de la política y la coalición estatal o gubernamental administrativa opera como un agente mediador; en otras palabras, que la definición de la política

rebasa el poder del Estado, tal como se ilustra a lo largo de su historia, y se rubrica con la crisis de precios del 2015.

Esto se hace evidente en la ETH al brindar soluciones conforme a los compromisos del sector privado e intereses del gobierno frente a una economía nacional y no bajo la construcción real y objetiva de elementos que involucren las necesidades e intereses de todos los actores sociales presentes en los territorios donde se han ejecutado y se continúan ejecutando actividades de exploración y/o explotación de hidrocarburos. De ahí, la gran importancia de que la ETH tengan una gestión participativa de la cual depende el éxito de la estrategia, que al retomar lo expuesto por Coraggio (2003), la ETH debe priorizar a partir de acuerdos lo que es mejor para todos para un desarrollo integral, sostenible e incluyente.

A nivel Institucional se encuentra que a través de los espacios de acercamientos en la implementación de la ETH, se adquieren compromisos a nivel gobierno que en su mayoría no son cumplidos, perdiendo credibilidad y por ende la deslegitimación de las Instituciones en los territorios. Según Aguilar (2006) el impacto que ha generado la Gobernanza, dentro de los modelos de gestión política y pública es el cambio en la gestión del gobierno en el sentido de proponer un modelo participativo en donde se generan espacios como canal de diferentes sectores sociales para defender sus intereses. Por lo que la ETH debe continuar trabajando para mejorar dicha estrategia en el sentido de que sus programas se implementen no sólo para la viabilidad de la operación, sino para responder a unas necesidades e intereses de todos los actores sociales y concertar responsabilidades compartidas que a su vez preserven el medio ambiente, que permitan ejercer un ejercicio real de gobernanza.

Se hace necesario que no sólo se formen redes con los actores sociales que están involucrados de manera directa con la operación, sino que se continúe trabajando en involucrar a otros sectores económicos que a partir de unos intereses particulares se trabaje un objetivo en común aportando estrategias que obedezcan

al interés de cada uno de los actores sociales involucrados y se visualicen beneficios a largo plazo, que evidencien el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las comunidades que hacen parte de las áreas de influencia de la operación del sector de hidrocarburos.

Se evidencian falencias en la articulación institucional, ya que las mismas tienen políticas nacionales inmediatistas sin una visión integral para su implementación a nivel territorial, que retomando las ideas de la ponencia de Coraggio (2003) es necesario trabajar en superar el inmediatismo, por lo que se debe establecer una estrategia sostenible con una política de Estado sustentada no en la continuidad de los dirigentes de turno sino en el consenso y la acción activa de organizaciones con otra duración. Para optimizar la articulación institucional y lograr coordinar tareas de atención externa de manera eficiente. Esto crea la necesidad de una planificación Estratégica que divida de manera eficiente el trabajo y evaluación de cada proceso que se implemente en la ETH.

Cuando un sector depende exclusivamente de la viabilidad social y ambiental para ejecutar sus actividades, se debe propender por la existencia de mecanismos que permitan tener una visión del entorno de cada uno de los territorios, por lo que debería realizarse por parte del Estado (instituciones nacionales y locales que tengan competencias para el desarrollo de las actividades del sector de hidrocarburos) un monitoreo de la zona donde se van a ejecutar las actividades previo a la asignación de los bloques para la factibilidad del desarrollo de compromisos exploratorio y /o explotación, y por parte de las Compañías operadoras previo al inicio de las actividades y una vez estas finalicen. Línea base que deberá estar complementada por organizaciones y comunidades que se encuentren en los territorios y con los requisitos legales exigidos por las autoridades nacionales y/o locales.

Construir guías metodológicas que trasciendan del papel y logren contribuir al desarrollo local de cada uno de los departamentos donde se ejecutan las

actividades y los alrededores, un desarrollo duradero que según la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor, materializado en el buen relacionamiento entre las instituciones a nivel central y local, las comunidades y las compañías operadoras, lo cual, permita recuperar la credibilidad hacia la institucionalidad y establecer relaciones de confianza que finalmente sean útiles para el desarrollo del País.

El personal contratado para abanderar iniciativas del gobierno para fortalecer sectores económicos del país, debe ser profesional íntegro que reúna cualidades humanas que le facilite el acercamiento con las comunidades, autoridades locales y compañías operadoras, y a la vez personas con capacidades profesionales y con la experticia suficiente en cada una de las instituciones a las que representan, y cuenten con conocimientos del funcionamiento del sector en el cual se implementan las estrategias. A su vez, se considera relevante que el Estado proporcione una estabilidad laboral que permita que los proyectos que busquen ser implementados tengan un acompañamiento a largo plazo de las personas que lo ejecutan y no se queden en mitad de camino al cambiarse el rumbo por la asignación de nuevos profesionales que no llevan la trazabilidad de estos. En ese orden, se mitigarían los vicios que se pueden generar al nivel de contratación y de la monopolización de las decisiones, que hacen que se pierda el fin por el cual se implementa una estrategia.

La ETH se creó con el propósito de ser construida desde los territorios, razón por la cual, debe reconocer la importancia de estos y aceptar que cada uno tiene sus particularidades. En consecuencia, retomando a Gallichio (2010) se deben ejecutar procesos que permitan que las comunidades y las autoridades locales que se ven afectadas por el desarrollo de actividades del sector de hidrocarburos, sean protagonistas y se involucren equitativa e incluyentemente en la planificación para la ejecución de cada uno de los programas. De este modo, se deje de lado el centralismo y el localismo y se trabaje en políticas territoriales de desarrollo local, propiciando nuevos roles en lo local que se puedan articular bien con las políticas

nacionales y las compañías operadoras quienes se encargan de la ejecución de las actividades en los territorios.

La presencia de las instituciones nacionales en el territorio no debe estar sujeta a si existe o no conflictividad social como resultado de las operaciones, al contrario debe propenderse que las mismas se enfoquen en que la viabilidad de una actividad no debe estar enmarcada a medidas reactivas, sino que sea el trabajo en conjunto que permita el desarrollo local de un territorio, de modo que respalde la legitimidad de las autoridades locales, se le dé importancia a las comunidades y se exija a las compañías operadoras buenas prácticas sociales que a su vez repercutan en la tranquilidad para su operación.

Hasta el año 2017, los programas de la ETH no fueron implementados bajo enfoques transversales como derechos humanos, diferencial-étnico, de género o preventivo, lo cual se hace indispensable para definir el aporte que se puede hacer para el desarrollo local sostenible que propicie el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades con actividades del sector de hidrocarburos, bajo una perspectiva diferencial e incluyente.

## 6. Conclusiones y Propuestas

### 6.1 Potenciar el enfoque territorial

La ETH es una iniciativa del gobierno nacional para direccionar un mecanismo de cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil, compañías operadoras del sector privado y gobierno en general. Sin embargo, más allá de las falencias identificadas en la implementación de la ETH en el periodo comprendido entre el año 2013 al año 2017, se considera que dicha estrategia puede ser orientada por el Ministerio de Minas y Energía (Ministerio en el cual se encuentra adscrita la ANH), sin necesidad de firmar acuerdos de cooperación que brinden la asistencia técnica. Por el contrario, debe fortalecer la capacidad institucional de la ANH para brindar todo el soporte necesario tanto a nivel nacional como local, siendo la institución que

administra el recurso y conoce de fondo el funcionamiento de la operación del sector de hidrocarburos en cada uno de los territorios.

La ANH bajo el seguimiento de cada uno de los contratos que administra, ha identificado las diferentes problemáticas sociales y ambientales que surgen como resultado de las actividades del sector y las necesidades que tienen cada uno de los territorios donde hay operación. Situaciones que para ser dirimidas generan un alto costo al sector privado y al Gobierno afectando directamente la economía del país. Es por esto por lo que el Ministerio de Minas y Energía debe trabajar formulando una política petrolera que fortalezca a la ANH en el ejercicio de sus funciones de modo que ejerza una administración óptima y sostenible en armonía con la sociedad y el medio ambiente, de modo que actúe como un agente del estado que logre aprovechar la riqueza del recurso de hidrocarburos, así como mantener el suministro de energía al país y propenda un relacionamiento armónico y sostenible en el desarrollo de actividades del sector.

No se considera necesario la suscripción de convenios, sino de una cooperación con otras instituciones para que las mismas agilicen los procesos inherentes a la viabilización del sector de hidrocarburos, siendo que cada Institución fue creada por el gobierno nacional con sus respectivas funciones orientadas bajo unas necesidades del territorio nacional. Por consiguiente, en uso de su facultad, cada institución se encuentra en la obligación de generar mecanismos y políticas públicas que regulen y viabilicen las actividades de cada uno de los sectores económicos. De no existir los recursos suficientes para su funcionalidad, es competencia del gobierno desembolsar los recursos necesarios para que cada institución ejerza la prestación de sus servicios de manera idónea.

Se debe trabajar en generar aplicaciones integradas y compatibles entre todas las instituciones, en que exista una planeación en lo proyectado por el gobierno nacional, en que se fortalezca la institucionalidad y se brinde al sector privado de hidrocarburos una seguridad jurídica que sea acorde con las opciones de

inversiones nacionales que el gobierno nacional pone a disposición de la industria de hidrocarburos, y en que se consolide la información del sector de hidrocarburos en cabeza de la ANH, y la misma sea asequible para cualquier ciudadano que quiera consultarla.

En consecuencia, el presupuesto destinado para la implementación de la ETH se puede direccionar a fortalecer la capacidad de la misma ANH, en la construcción de líneas base con el apoyo de las autoridades que tienen asuntos de base en los territorios, que permitan al gobierno nacional, autoridades locales y sector privado, conocer el entorno social, económico, cultural, político, ambiental de cada uno de los territorios con intereses de exploración y/o explotación de hidrocarburos, fomentar fondos de desarrollo local que generen una sinergia entre las comunidades, autoridades locales y nacionales y compañías del sector de hidrocarburos que permitan el desarrollo de actividades, pero a su vez generen un desarrollo local en los territorios. Todo esto bajo un escenario de confianza construido a través del cumplimiento de los compromisos que cada parte asuma y el establecimiento de roles de cada uno de los participantes en los procesos de articulación a nivel interinstitucional, con el sector privado y con las comunidades en general.

La ejecución de actividades del sector hidrocarburos demanda el involucramiento de diferentes instituciones de nivel nacional y de nivel local, es por esto por lo que la ANH bajo la función de administración del recurso debe fortalecerse institucionalmente, colaborar y apoyar a las autoridades que tienen competencia con dichas actividades. La ANH debe ser eficaz y trabajar de la mano con las instituciones que tienen competencia con aspectos ambientales sociales y de seguridad, logrando que cada institución ejerza su jurisdicción de una forma armónica e integral, bajo un apoyo interinstitucional que este engranado en buscar beneficios a las comunidades, un desarrollo armónico, la preservación del medio ambiente y protección de los derechos humanos.

Retomando el concepto de Meza (2015), se considera relevante la participación de las comunidades y autoridades locales en el diseño e implementación de una estrategia de hidrocarburos, para que la misma no se defina a espaldas de la sociedad, sino que la incorpore como actor político, social y económico fundamental.

Es por esto por lo que se propone a nivel territorial que cada institución bajo su competencia, tramite decisiones en materia de política pública para la evolución del desarrollo local, y se viabilicen las actividades de hidrocarburos bajo el cumplimiento de buenas prácticas sociales y ambientales, y que a su vez fomenten diferentes vocaciones productivas de la región y ayuden al fortalecimiento del sector agropecuario y turístico. En consecuencia, se propone un ajuste en el marco institucional en la forma de viabilizar una estrategia de hidrocarburos con un enfoque territorial sostenible y de prevención de riesgos en el sector.

## 6.2 Propuesta de una estrategia de hidrocarburos con un enfoque sostenible y de prevención de riesgos en el sector.

Para la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el “medio ambiente” es donde vivimos todos y el “desarrollo” es lo que todos hacemos al tratar de mejorar nuestra suerte en el entorno en que vivimos; ambas cosas son inseparables. El Estado como un todo, es quien puede lograr ese beneficio, y las instituciones encargadas de administrar los recursos y de proteger el medio ambiente deben estar articuladas con las instituciones encargadas de administrar la economía. Razón por la cual, se propone que la ANH a través de una estrategia territorial de hidrocarburos, genere una cooperación y apoyo con las autoridades que tienen jurisdicción en aspectos ambientales y sociales, de modo que se pueda dar una extracción del recurso en armonía con la sociedad y el medio ambiente.

Se propone que la ANH lidere una estrategia de hidrocarburos con un enfoque sostenible y de prevención de riesgos, que sea participativa e incluyente, que ejerza



una gobernanza territorial que involucre a todas las instituciones que despliegan funciones cercanas con el sector de hidrocarburos a nivel nacional y local, comunidades del área de influencia, los diferentes grupos de interés y las compañías del sector, creando un contexto de oportunidades a los territorios donde se ejecutan actividades de hidrocarburos, e incitando un desarrollo local equilibrado, sostenible, con inclusión social y de preservación del medio ambiente.

En ese sentido se propone una Estrategia de Hidrocarburos que establezca unos desafíos entre los territorios y el gobierno nacional, con el fin de definir conjuntamente y de forma previa a la asignación de bloques para la exploración y explotación de hidrocarburos, unas mesas de trabajo entre la ANH, el Concejo municipal, alcalde y gobernador de turno, Corporaciones Autónomas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y la ANLA, las áreas que serán ofertadas al sector privado. Esto con el fin de unificar las visiones ambientales, regionales con el conocimiento local de los representantes de cada uno de los territorios y así brindar al sector privado un área en la cual ambientalmente sea viable adelantar actividades del sector hidrocarburos, bajo unos parámetros ambientales claros para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios con áreas de interés de exploración y explotación del recurso de hidrocarburos.

Muchas de las áreas con interés de exploración y explotación de hidrocarburos se encuentran en áreas afectadas fuertemente por el conflicto armado, por lo que vale la pena tener presente el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y la Guerrilla de las FARC, en el cual se establecieron condiciones sociales y económicas en las zonas de rurales de Colombia, lo que fue denominado Reforma Rural Integral (RRI), cuyos pilares fundamentales según el ABC del acuerdo Final 2, deben tener en cuenta:

Las acciones que se diseñen y ejecuten en todos los pilares tendrán en cuenta las necesidades, características y particularidades de los territorios y las comunidades rurales y contarán con una perspectiva de género y enfoque diferencial. Su efectividad, transparencia y buen desarrollo dependerá de la

amplia participación de las comunidades en la planeación, ejecución y seguimiento. (2016, Pág. 33)

Dentro del enfoque territorial sostenible y de prevención de riesgos en el sector de hidrocarburos se propone la inclusión de enfoques transversales como el de derechos humanos y el enfoque diferencial con énfasis en los grupos étnicos, las víctimas y las mujeres. Convirtiéndose en la oportunidad desde el sector de hidrocarburos bajo una alianza pública privada, para profundizar en las necesidades y características de cada territorio que permitan articular acciones y sumar esfuerzos entre todos los actores sociales, para desarrollar mediante la construcción colectiva y con perspectiva regional un diálogo social, donde se identifiquen situaciones cotidianas de insatisfacción o vulneración de derechos de la población y posibilite establecer acciones que busquen la superación de las problemáticas identificadas con relación a la vulneración de cada grupo y se logre el goce efectivo de esos derechos.

Donde las comunidades hagan parte de un proceso de decisiones, bajo una representación justa, que exista voluntariedad entre las partes y se lleven procesos de transparencia que logren tejer confianza, reciprocidad y una responsabilidad compartida entre las comunidades del área de influencia de las actividades de hidrocarburos, sector privado, autoridades locales y gobierno nacional. Lo que lleva a desarrollar una estrategia territorial diferenciada de intervención en cada uno de los territorios, fortaleciendo el sector de hidrocarburos con la cooperación de todas las autoridades que tienen asuntos de base en los territorios y tienen como resorte la protección de los Derechos humanos.

## ESTRATEGIA DE HIDROCARBUROS CON UN ENFOQUE SOSTENIBLE Y DE PREVENCIÓN DE RIESGOS

Antes de la Asignación de Bloques para actividades de hidrocarburos en el territorio colombiano.

La institucionalidad a nivel nacional y local, con acompañamiento de las comunidades del área de influencia, debe coordinar espacios de concurrencia con autoridades locales y comunidades, realizar una línea base que permita conocer el entorno de las áreas de interés del sector de hidrocarburos, la normatividad nacional y local en términos ambientales y sociales, el patrimonio arqueológico de la Nación y aspectos técnicos, para definir conjuntamente las áreas que serán asignadas para la exploración y explotación de hidrocarburos. Lo cual, debe servir de guía y consulta permanente para en el desarrollo de los compromisos de exploración y explotación de hidrocarburos.

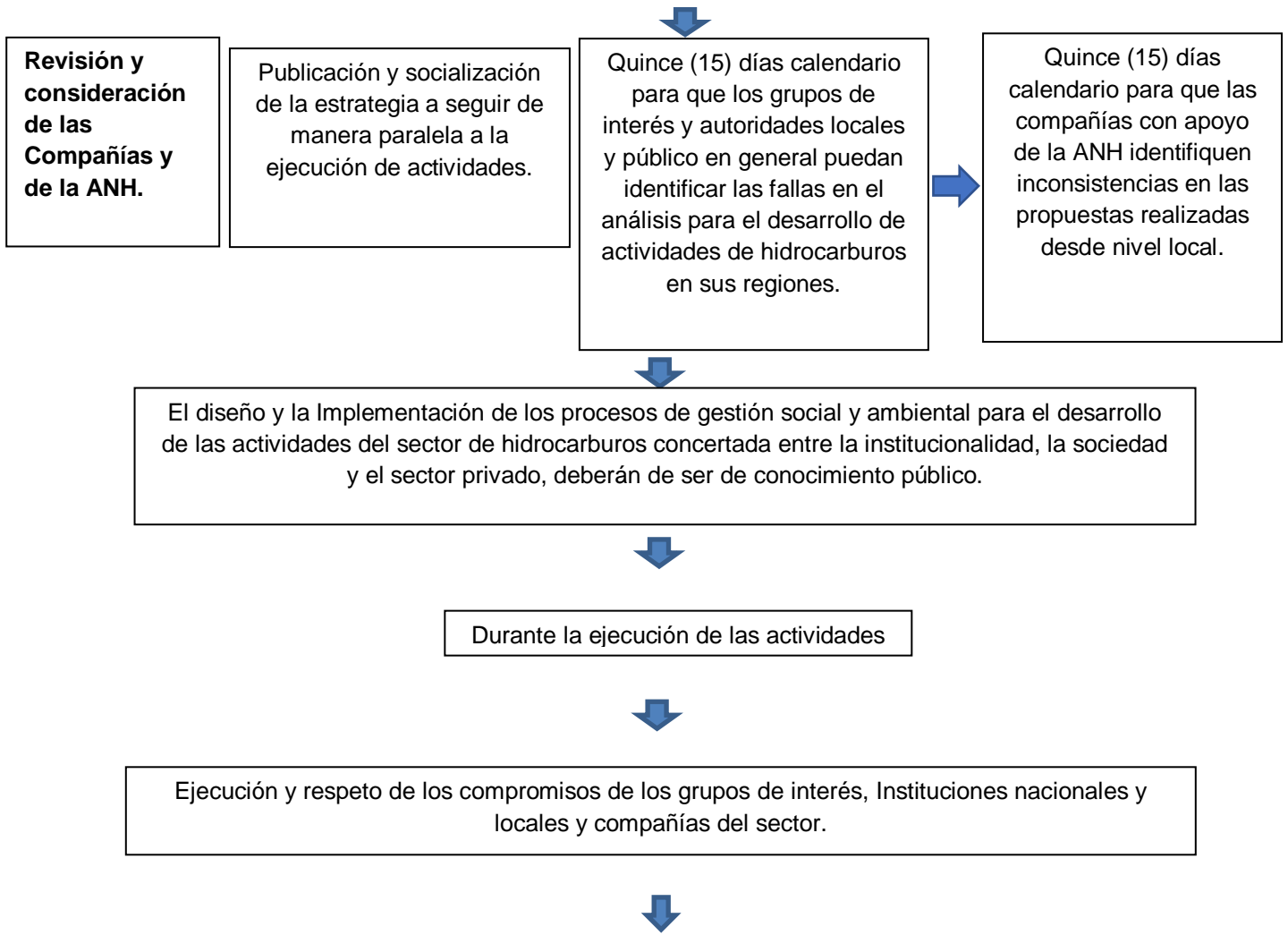
**ALCANCE EXTERNO**

Después de la Asignación de Bloques para actividades de hidrocarburos en el territorio colombiano.

**FASE DE COMENTARIOS**

Bajo un enfoque territorial sostenible y de prevención de riesgos, las Compañías en el marco de su diligencia con el acompañamiento de la institucionalidad a nivel nacional y local y la participación de las comunidades del área de influencia de las actividades, deberán implementar unas normas en su esquema de Responsabilidad Social Empresarial y de gestión ambiental, que sean incluyentes y promuevan la protección de los derechos humanos, así como respecto de grupos étnicos, las víctimas y las mujeres. Promoviendo espacios para revisar el contexto del territorio a nivel social y ambiental previamente identificado, los impactos que se generaran por la ejecución de operaciones de los compromisos exploratorios y /o de explotación que se hayan establecido contractualmente con la ANH. Evaluar sus riesgos, la mitigación de estos y los beneficios a generar en cada territorio.

Dentro de las minutas contractuales de los contratos de hidrocarburos, establecer en la Fase preliminar (la cual está exenta de obligaciones financiera) un período para que las comunidades del área de influencia, organizaciones y autoridades locales, gobierno nacional y sector privado puedan efectuar los espacios de diálogo mencionados anteriormente, revisen las alternativas propuestas para el desarrollo de actividades en la región y los impactos sociales y ambientales de dicha operación. Se identifiquen los grupos vulnerables en cada y territorio y el abordaje respectivo para efectuar unas actividades de manera incluyente. De manera paralela, bajo un enfoque diferencial-étnico verificar la presencia de comunidades étnicas en las áreas de influencia y bajo la dirección del Ministerio del interior surtir los procesos establecidos en la normatividad nacional.



**Reuniones públicas:** Intercambio de información. Reuniones abiertas con especialistas de la Academia con la participación de grupos de interés, compañía operadora y las autoridades locales y nacionales.

**Crear grupos oficiales** conformados por representantes de cada uno de los actores involucrados, formación de capacidades y revisión de compromisos establecidos para el desarrollo de la actividad.

**Monitoreos permanentes** del área donde se ejecutan las actividades para la identificación de inconsistencias reduciendo de esta manera los impactos que pueda generar la operación a nivel social, ambiental, cultural, demografía.

Ajustar las expectativas del sector privado con las expectativas de las comunidades del área de influencia de la actividad y los intereses del gobierno nacional.

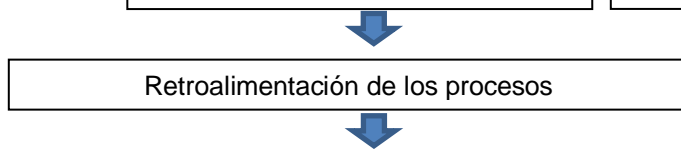
Generar atributos que sean técnicamente claros, de absoluta transparencia que sean didácticos y de comprensión a cualquier público, que sean de alcance local y nacional y tener disposición permanente al diálogo.

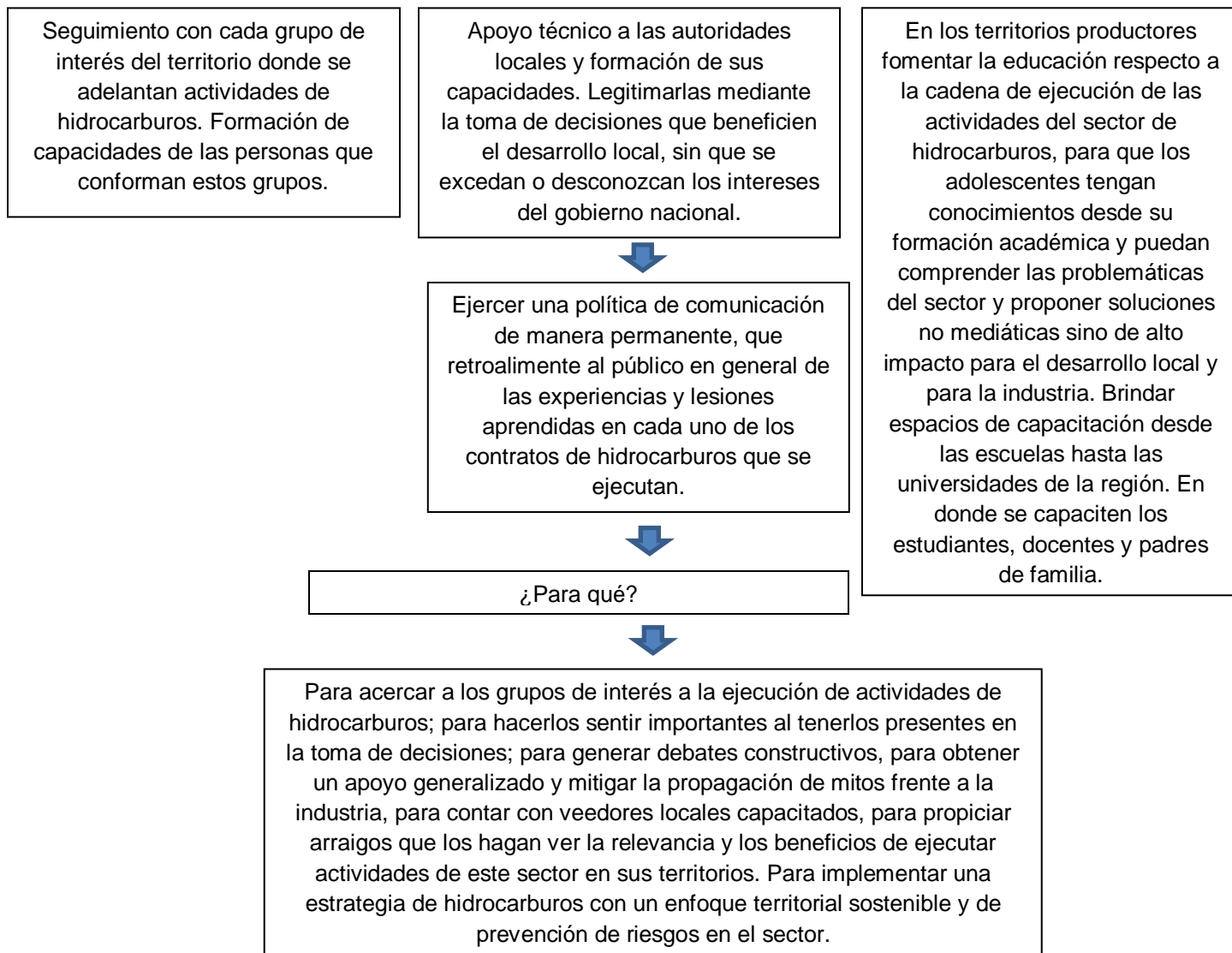
Realización de presentaciones permanentes para cada público con contenidos particulares; entrenamiento y capacitación de facilitadores a nivel local participación en debates realización de visitas mensuales.

El enfoque de la información que se suministre a los grupos de interés debe contener aspectos técnicos, emocionales, políticos, económicos, culturales, expectativas, beneficios y todos aquellos que sean necesarios de abordar con los grupos de interés

**¿Qué hacer para mantener un relacionamiento permanente?**

Generar un plan de comunicaciones para toda la industria creando un vocero en ese plan de comunicaciones (ANH) que recopile información y se dé a conocer de manera transparente a todo público interesado; fomento de la investigación; ajuste el ABC del sector de hidrocarburos en conjunto con los grupo de interés, sector privado, autoridades locales y nacionales; poner en línea una página web exclusiva para la publicación de información de las actividades de hidrocarburos que se ejecutan (información que debe ser suministrada por las compañías y publicada por la ANH), desarrollar actividades que permitan la interacción en las redes sociales existentes; trabajar en conjunto con los medios de comunicación del país, y que la ANH presente entrevistas permanentes en medios masivos.





## 7. Bibliografía

Asociación Colombiana de Petróleo.  
[https://acp.com.co/web2017/images/pdf/publicaciones\\_e\\_informes/informe\\_estadistico\\_petrolero/Informe%20Estadistico%20Petrolero%202013.pdf](https://acp.com.co/web2017/images/pdf/publicaciones_e_informes/informe_estadistico_petrolero/Informe%20Estadistico%20Petrolero%202013.pdf)

Agencia Nacional de Hidrocarburos. Recuperado de: <https://www.anh.gov.co/la-anh/sobre-la-anh/historia>

Agencia Nacional de Hidrocarburos Recuperado de:  
<http://www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/SitioETH-ANH29102015/Paginas/objetivos.aspx>.

Agencia Nacional de Hidrocarburos Recuperado de:  
<https://www.anh.gov.co/Asignacion-de-areas/San-Jacinto/Documentos%20compartidos/Terminos%20Referencia%20Procedimiento%20Sinu%20San%20Jacinto%202017-%20DEFINITIVOS%20-%202013%20-10-17.pdf>

Agencia Nacional de Hidrocarburos. Recuperado de: <https://www.anh.gov.co>.  
<https://www.anh.gov.co/Atencion-al-ciudadano/Paginas/Rendicion-de-cuentas.aspx>

Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Antelo-González, Y., y Alfonso-Robaina, D. (2014). Análisis de la responsabilidad social empresarial basado en un modelo de lógica difusa compensatoria. *Ingeniería Industrial*. Vol. XXXVI/No. 1, 58-69.

Brundtland, H. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Recuperado de:  
[http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE\\_LECTURE\\_1/CMMA-D-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo](http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMA-D-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo).

Cancillería Colombia. (2016). ABC DEL ACUERDO FINAL, Recuperado de:  
<https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/cartillaabcdelacuerdofinal2.pdf>.

Coraggio, L. (2003). Ponencia presentada en el panel “construcción de poder político y gestión pública participativa en el ámbito local” del II Seminario Nacional “Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local” organizado por CENOC-CEDES-UNGS, 19 de noviembre de 2003. Recuperado de:  
<https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/ponencia%20CENOC%20>.

Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>.

Estrategia Territorial de Hidrocarburos. Recuperado de :  
<https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/projects/Estrategia-Territorial-para-Gestion-Equitativa-y-Sostenible-Sector-Hidrocarburos.html>

EITI Colombia. Recuperado de: <http://www.eiticolombia.gov.co/es/informes-eiti/informe-2016/licencias-y-contratos/regimen-contractual-de-hidrocarburos>.

Freeman, R. (2004). The stakeholder approach revisited. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Vol. 5 (3), 228-241

Gallicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica

Gutiérrez, F. (2016). Conflictos y contextos regionales en la industria de hidrocarburos en Colombia. Colombia. Cuadernos PNUD.

Hernández, L. (2018). Coaliciones promotoras y cambios en la política petrolera colombiana: 1905-2015.

Mario Tamayo y Tamayo (1979). Proceso de Investigación Científica. Limusa. Noriega Editores.

Meza, C. (2015). La Gestión del riesgo bajo un enfoque sostenible y de derechos. Módulo arquitectura CUC, Vol.14 No.2 45-62. Doi.

Natera, A, (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 67, núm. 4

Núñez. (2016). Costos de la conflictividad social en el sector de hidrocarburos en Colombia. Cuadernos PNUD.

O Aguilar, C Galeano, L Perez. (1998). Petróleo y Desarrollo. Corpes Orinoquia.

Organización de las Naciones Unidas, (2011). Recuperado de: <https://endvawnow.org/es/articles/959-estudios-de-lnea-de-base.html>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Documento de sistematización “Balance y lecciones aprendidas”. (2017).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Recuperado de: <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/projects/Estrategia-Territorial-para-Gestion-Equitativa-y-Sostenible-Sector-Hidrocarburos.html>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Recuperado de: [http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/ETH/UNDP\\_co\\_Gobernabilidad\\_Publicacion\\_ETH\\_informeanualinversiones\\_2016\\_2017.pdf](http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/ETH/UNDP_co_Gobernabilidad_Publicacion_ETH_informeanualinversiones_2016_2017.pdf)

Sistema General de Regalías. Recuperado de: <https://www.sgr.gov.co/Normativa/Decretos/Decreto2012.aspx>.

Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, N.º. 74, 2010, pp. 16-35.