

GUIAS SOCIALES PARA LA GESTION AMBIENTAL EN PROYECTOS DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS

Françoise Coupé

Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Humanas

Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín

Actualmente, Directora del Instituto de Estudios Ambientales de la misma Universidad.

La Asociación Colombiana del Petróleo, ACP, en asocio con ECOPETROL y ECOGAS, solicitó al Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, elaborar “guías sociales para la gestión ambiental de los proyectos del sector de hidrocarburos”.

Estas reflexiones se inscriben en un proceso que no ha concluido aún, pero que tiene estrechas relaciones con el tema del Seminario “Desarrollo Sostenible, Energía y Paz”.

EL ESTUDIO

El estudio se centra en la gestión social, en el contexto de la inserción de las actividades del sector de hidrocarburos en territorios específicos, lo que implica identificar, caracterizar y documentar las acciones necesarias para establecer espacios de relaciones sociales dinámicas, democráticas y participativas entre los diferentes actores, en el respeto por las diferencias sociales y culturales, características del país.

1. Se trata de un *trabajo integral* en la medida en que analiza los fenómenos de interdependencia entre diferentes actores en torno a las actividades del sector de los hidrocarburos en un entorno socio- político particular, en el marco de dinámicas inscritas en las dimensiones física, biótica, económica, sociocultural y política.

2. Es también un trabajo *interdisciplinario* que articula los aportes de diferentes disciplinas, y en este caso, especialmente de las ciencias sociales y del derecho.
3. Es un trabajo *interinstitucional y participativo* que incorpora las informaciones y experiencias de las empresas del sector de hidrocarburos y de los entes regulatorios, y las reflexiones de los demás actores, para presentar resultados cualitativos y cuantitativos a partir de los temas estudiados.
4. El documento final se validará con los diferentes actores ya que se trata de guías que se formulan con la convicción de que sólo pueden ser “guías”, teniendo en cuenta que todos los proyectos son diferentes unos de otros por quienes participan de ellos y por los entornos donde se realizan, y requieren por lo tanto una gestión particular a partir de orientaciones generales.

La gestión social que se inscribe en la gestión ambiental, es el conjunto de acciones necesarias para establecer espacios de relaciones dinámicas, claras, democráticas y participativas, entre los diferentes actores - la empresa, las entidades estatales, las comunidades, las organizaciones no- gubernamentales - para integrar el respeto por la diversidad socio- cultural y ambiental y así desarrollar las actividades de planificación de las intervenciones, y de prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos ambientales.

EL CONTEXTO

La gestión social del sector de hidrocarburos se plantea en un contexto relativamente nuevo que, día a día, se sigue precisando. En efecto, la Constitución de 1991 consagra la democracia participativa que permite a cada ciudadano intervenir en los procesos de gestión y fiscalización de la gestión pública y se plantea además como una Carta ambientalista. Como consecuencia lógica, se expiden leyes como la Ley 99 de 1993 que explicita los principios de la Constitución en los asuntos ambientales y la Ley 134 de 1994 que abre diferentes espacios de participación.

En este marco, el sector de hidrocarburos debe desarrollar una gestión ajustada a los requerimientos legales en materia ambiental y de participación ciudadana, y minimizar los impactos de sus operaciones de exploración, desarrollo de campos, explotación, almacenamiento y transporte de hidrocarburos, y abandono de pozos y campos petroleros, en el medio ambiente y en las comunidades asentadas en su área de influencia.

Este proceso es tanto más complejo que el sector de hidrocarburos tiende a desarrollarse en áreas donde la biodiversidad y la diversidad cultural requieren especial atención, y donde los procesos económicos, sociales y políticos a nivel nacional, regional y local introducen dificultades adicionales.

En este contexto, queda claro que la "guía" sólo puede plantearse como una orientadora, y no como una receta, y que debe utilizarse criticamente en cada circunstancia espacial o temporal del proceso.

LAS ESTRATEGIAS PROPUESTAS EN LA GUÍA

Las estrategias que propone la guía para la gestión social, apuntan a minimizar las amenazas derivadas de una gestión ambiental inadecuada que evalúa y maneja equivocadamente los impactos ambientales, y a fortalecer las relaciones entre los diferentes actores para alcanzar una sinergia institucional y social en las áreas de influencia del sector de hidrocarburos.

Exigen una gran capacidad de coordinación y una visión integral al interior de las empresas.

1. *La primera estrategia* aborda las relaciones entre todos los actores sociales en los diferentes escenarios:

Estos actores deben ser capaces de re-conocerse unos a otros como diferentes, de inter-actuar en el respeto y de modificar conjuntamente la realidad.

Para ello, es necesario formalizar espacios legítimos o legitimizados de encuentro y establecer mecanismos claros de interlocución, a partir de iniciativas de las empresas, con la flexibilidad requerida en un entorno social y cultural nuevo.

El proceso debe fundamentarse en una comunicación oportuna, clara y verdadera por parte de todos los actores, sin limitarse a una relación entre las empresas y las comunidades, y sin ocultar las diferencias de intereses, las contradicciones, las dificultades, los conflictos. Sólo sobre esta base, habrá posibilidad de construir acuerdos que se legitimarán luego de procesos diversos y a través de diferentes mecanismos.

La comunicación debe entonces plantearse a partir de criterios unificados y apropiados por cada actor, con mensajes claros entregados por personas identificables, debe propiciar un adecuado manejo de la información tendiente a la consulta, la concertación o la gestión, y debe contemplar la recuperación permanente de la memoria institucional y de cada proceso. Sólo así permitirá un verdadero diálogo.

Al respecto, es necesario formular cuatro observaciones fundamentales:

- La gestión social, inscrita en el marco de la gestión ambiental, exige un tiempo inicialmente difícil de evaluar, que sin embargo debe incorporarse en la programación del proyecto y asumirse por parte del conjunto de los integrantes de las empresas.
- Debe comprometer al Estado con sus planes, programas y proyectos de desarrollo y de ordenamiento territorial, a las organizaciones no-gubernamentales cuyas actividades tengan

- proyección ambiental o social en la zona, y a otras empresas de los sectores público y privado que tengan presencia.
 - La gestión social debe considerar la complejidad de las comunidades que, en muy contadas excepciones, son “una”. En un mismo territorio, pueden habitar poblaciones indígenas, negras y campesinas, organizadas de acuerdo con sus culturas, motivadas por intereses diferentes, que se convierten en interlocutores a lo largo de las intervenciones en su entorno.
 - La relación con las minorías étnicas requiere especial atención en el marco de la legislación vigente, y debe fundamentarse en el respeto por las expresiones de otra cultura, en el reconocimiento de las formas organizativas y de las autoridades a lo largo del proceso, y en la disposición para el diálogo y la concertación. En esta perspectiva, la Ley, con sus exigencias de información, de consulta previa, de articulación interinstitucional, de relación directa con las comunidades, y de control, seguimiento y registro de acuerdos, se cumplirá sin contratiempos.
2. *La segunda estrategia* está relacionada con la sostenibilidad ambiental, y específicamente con el ordenamiento territorial tal como se está formulando a nivel nacional, regional y local.

Al respecto, es fundamental articular la gestión de las empresas del sector de hidrocarburos a las dinámicas originadas a partir de los procesos de ordenamiento territorial, a las gestiones del Ministerio del Medio Ambiente, de las Corporaciones Autónomas Regionales y de los municipios, con el fin de evitar conflictos de competencias, pero sobre todo, de contribuir a fortalecer la institucionalidad, de incidir en la gobernabilidad, y de generar espacios de concertación.

3. *La tercera estrategia* tiende a poder actuar en el marco de procesos anteriores de gestión ambiental y social que han dejado profundas huellas en el país y que deben analizarse para cada caso.

La gestión social en el sector de hidrocarburos ha pasado por diferentes fases¹ que se identifican en un tiempo relativamente corto, reflejan profundas transformaciones, y que es necesario recordar:

- Las primeras etapas de la gestión se caracterizan por acciones filantrópicas que evolucionan hacia posteriores “ayudas a la comunidad” y que tienden a sustituir responsabilidades del Estado, hasta los años 1986.
- Luego viene una etapa de “acciones reactivas”, a partir del año 1986, cuando la infraestructura petrolera se convierte en el blanco de los ataques de la guerrilla.
- La etapa siguiente se identifica como la de la construcción de relaciones de “buen vecino”, a pesar del incremento de los atentados y de las marchas campesinas.
- Después de la promulgación de la Constitución de 1991, las empresas del sector de hidrocarburos pretenden establecer relaciones de “socios para el desarrollo”.
- Actualmente, es claro que la viabilidad social y ambiental de los proyectos se convierte en un elemento fundamental y crítico para todas las empresas del sector energético.

Esta gestión, esquematizada en el tiempo, ha generado expectativas e inconformidades, además de impactos no resueltos.

Por lo tanto, para ser exitosa, debe iniciarse con una revisión de los compromisos pendientes, un análisis de experiencias anteriores, una evaluación de interyenciones simultáneas de otros sectores como el energético, el industrial o el vial, y proponer correctivos.

Plantea la necesidad de definir políticas claras y criterios de responsabilidad social de las empresas en su relación con el entorno, de actuar sobre los factores críticos y las incertidumbres para las

¹ El proceso sintetizado en este numeral ha sido ampliamente discutido con algunos funcionarios de diferentes empresas petroleras durante talleres desarrollados en Santa Fé de Bogotá y además expuesto por Miguel Angel Santiago de ECOPETROL en reuniones sostenidas con los investigadores.

operaciones, y de generar procesos de desarrollo concertados con los demás actores locales y regionales.

4. *La cuarta estrategia* consiste en establecer mecanismos permanentes de evaluación y monitoreo de las relaciones entre actores.

Esta estrategia es importante en la medida en que permite comprender la dinámica de las relaciones y enfrentar oportunamente los conflictos potenciales:

- Al interior de la misma empresa donde la información debe transmitirse adecuadamente de un equipo de trabajo a otro, en cada fase del proceso, y donde los responsables del trabajo ambiental y social deben articularse con los ingenieros y los demás profesionales.
- Al interior de cada uno de los demás actores, y especialmente de las comunidades en las cuales puede no existir unanimidad de criterio frente al proyecto.
- Entre los diferentes actores, por problemas de comunicación, o con base en sus intereses particulares, o a partir de alianzas estratégicas.
- Frente a actores externos que expresan el conflicto político armado del país.
- Frente a factores que dificultan el desarrollo del proceso de gestión, en cualquiera de sus etapas o de sus dimensiones.

Esta estrategia exige por un lado la construcción de indicadores de evaluación, control y seguimiento de la gestión social, y por otro lado un análisis geopolítico y socio-político que considere los ecosistemas y sus recursos, las dinámicas sociales y sus conflictos, las relaciones de poder en sus diferentes expresiones.

5. *La quinta estrategia* se plantea en las mismas empresas del sector de hidrocarburos.

Las empresas deben modificar algunos de sus criterios de gestión, y especialmente asumir los siguientes:

- Trabajar con una perspectiva de largo plazo para lograr el equilibrio de sus intervenciones con su entorno ambiental y social,
- Disminuir su protagonismo al propiciar desarrollos conexos con la actividad del sector de hidrocarburos,
- Participar de procesos de formación y de capacitación con los demás actores, en torno a diferentes aspectos de los ecosistemas, de los sistemas socio-culturales, de los procesos de exploración y de producción del sector, de los planes, programas y proyectos de desarrollo y de ordenamiento territorial, etc.
- Legitimizar la gobernabilidad sin desplazar al Estado, y reconocer las actividades de otros actores sin duplicar esfuerzos con altos costos sociales y económicos,
- Trascender el “compromiso social” establecido por la Ley o con base en criterios económicos, para concertar lo sostenible para el medio y lo justo para los diferentes actores.

En síntesis, deben construir criterios de “responsabilidad social” y asumir la coherencia entre sus principios y sus acciones, en una relación ética de respeto por sus interlocutores, por el ambiente y por el futuro.

Así contribuirán a un proceso de desarrollo sostenible y a la construcción de la Paz.