

Ecopetrol practica un sano nacionalismo

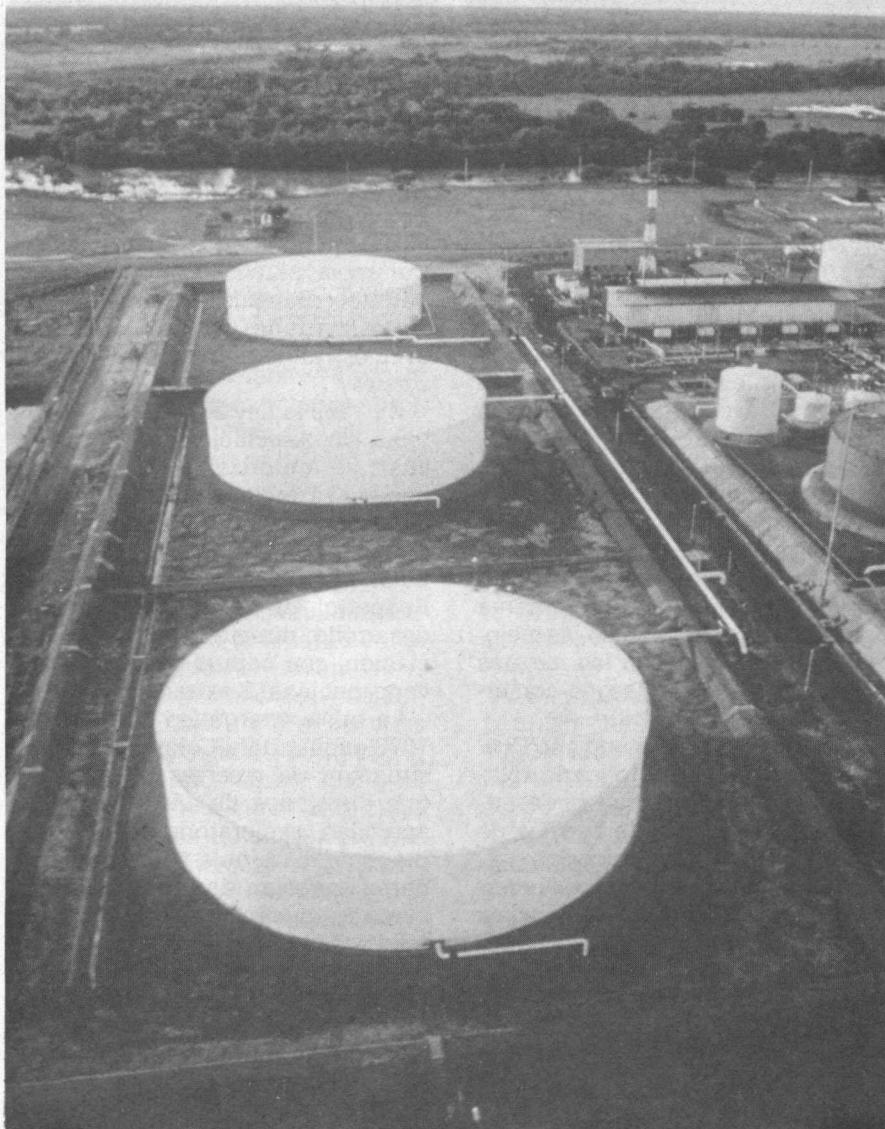
ANDRES RESTREPO LONDOÑO*

La historia petrolera en nuestro país arranca a comienzos de este siglo con los primeros pozos exploratorios hechos por el sector privado bajo el sistema de concesión, el cual consistía en entregar al concesionario un área para explorar y explotar, a cambio de una regalía a favor del Estado. En este desarrollo el gobierno colombiano no tenía ninguna ingobernabilidad, ni existía una empresa petrolera estatal que pudiera ejercer labores de vigilancia y control sobre los procesos que se estaban desarrollando y que también pudiera adelantar actividades directas de exploración y producción de petróleo. En esa época, toda la responsabilidad se le dejaba al concesionario, quien definía los programas de exploración, la forma como las reservas eran extraídas y hasta la comercialización del crudo.

A cambio, los concesionarios reconocían una regalía que en el mejor de los casos era del 14% del total de la producción.

Es importante enfatizar que en los albores de la industria petrolera nacional, no existía un ente gubernamental que pudiera salir a defender en forma adecuada los intereses patrios.

En 1951 se formaliza la constitución de Ecopetrol, entidad a la cual se le encomienda la administración de los bienes que se recibieron de la llamada Concesión de Mares. Sin embargo, su desarrollo es lento, principalmente en el campo exploratorio. Es así como entre los años 1950 y 1960 la actividad exploratoria continuó realizándose bajo el sistema de concesión, con un promedio de 24 pozos exploratorios por

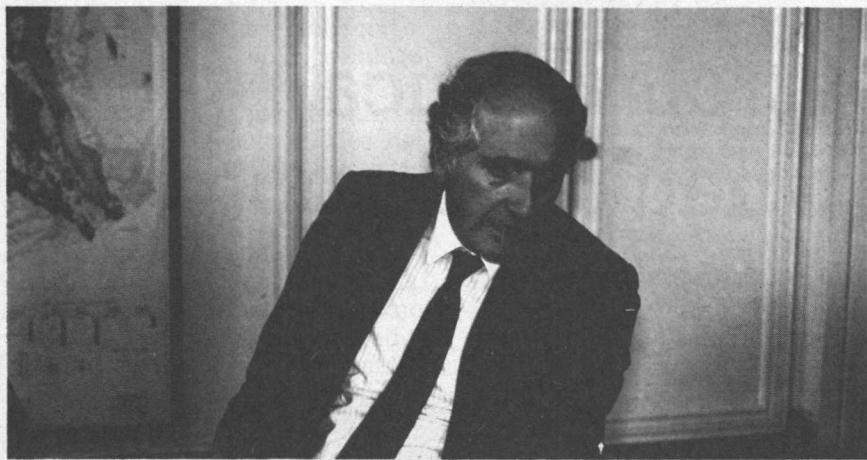


año, de los cuales solamente dos eran explorados por Ecopetrol.

En 1969, con la Ley 20, se creó el sistema de asociación, el cual se consolidó con el Decreto 2310 de 1974, que determinó abolir el sistema de concesión. Es decir, a partir

de ese momento no se otorgaron nuevas concesiones y se aceptó la inversión extranjera en el sector petrolero sólo bajo la modalidad de asociación. En esta época se trazan políticas realistas que llevaron a estimular la exploración y la pro-

* Presidente de Ecopetrol



Andrés Restrepo, Presidente de Ecopetrol

ducción de hidrocarburos, así como a presentarle al país una política de precios acorde con la realidad nacional e internacional.

Pero Ecopetrol no se limita a asociarse, pues la actividad propia en el campo de la exploración y producción, que fue bastante tímida, recibe en 1986 un extraordinario impulso mediante la estructuración de un Plan Quinquenal que le ha permitido a Ecopetrol pasar de esos niveles exploratorios, a promedios de 20 a 22 pozos por año, multiplicando por cuatro una actividad fundamental para el devenir petrolero. Adicionalmente, Ecopetrol se reserva para su propia exploración las mejores áreas del país, con las mejores posibilidades de hallazgos comerciales de hidrocarburos.

Es así como en el último año Ecopetrol invirtió 38.9 millones de dólares en 24 pozos perforados, descubriendo 84 millones de barriles de crudo y 27 gigapiés cúbicos de gas.

En el presente año, con una inversión de 22.4 millones de dólares se ha trabajado en ocho pozos exploratorios y dos en perforación, descubriendo 16.2 millones de barriles de petróleo.

La política petrolera que orienta las acciones de Ecopetrol es de sano y progresivo nacionalismo. Queremos llevar al país con paso firme y en la medida de nuestros éxitos a una mayor participación en la explotación de su recurso petrolífero. Para ello, necesitamos en el presente del apoyo de capitales y tecnología que no tenemos y que nos aportan los Contratos de Asociación.

cionales para la compra de crudos destinados a la refinación interna.

Ese conjunto de medidas permitió que volviéramos a producir el petróleo que necesitábamos y que tuvimos sobrantes para exportar.

En el funcionamiento del Contrato de Asociación se definen dos períodos. El primero comprende la fase exploratoria y puede durar hasta seis años, en el transcurso de los cuales el asociado asume el riesgo exploratorio y aporta el capital necesario para esta actividad. Ecopetrol no incurre en ningún tipo de gasto por este concepto. Si el asociado no encuentra petróleo, procede a la devolución de las áreas y de toda la información técnica que haya obtenido. El asociado no tiene derecho al reembolso de las sumas invertidas en esta fase.

Si, por el contrario, el asociado descubre un campo petrolífero que en opinión de Ecopetrol justifique técnica y económicamente su desarrollo comercial, se da comienzo a la fase de producción de crudo que dura 22 años. Ya en esta fase, Ecopetrol entra a participar con la mitad de los costos de inversiones y gastos y se compromete a reembolsar al asociado, con producción, la mitad de los costos incurridos en los pozos exploratorios que resulten descubridores. En esta forma, Ecopetrol no tiene que desembolsar recursos de inmediato sino que paga con la producción misma de los pozos. Posteriormente se conforma el Comité Ejecutivo de la Asociación, con representación igualitaria de Ecopetrol y del Asociado. Sus integrantes toman todas las decisiones de producción, inversiones, costos, etc. Ecopetrol ejerce vigilancia permanente sobre todos los Contratos de Asociación. Con esta modalidad de contrato, una vez comenzada la fase comercial del yacimiento, el 20% de la producción la recibe el Estado colombiano como regalías, el 40% es producción de Ecopetrol y el 40% restante corresponde al asociado. Es decir, el país recibe el 60% de la producción mientras que el socio recibe un 40%. Es importante resaltar que el asociado está obligado a venderle a Ecopetrol ese 40% si se requiere para atender las necesidades de refinación interna.

Urge revisar la política petrolera

CIRO QUIROZ OTERO*

Una de las fallas que ha caracterizado y que todavía subsiste en la política petrolera del país, es la falta de una legislación clara y precisa que regule todo el proceso de exploración, explotación, refinación, distribución y exportación de hidrocarburos. Y que además determine parámetros claros que sirvan de base para controlar, vigilar y eventualmente modifi-

car los contratos, que en desarrollo de la industria petrolera, se firmen entre el Estado colombiano y las multinacionales que se dedican a esa actividad.

Esa deficiencia se viene presentando desde principios de siglo, con los contratos de concesión que el Estado colombiano firmó con algunas multinacionales petroleras y que, comparados con los que por la misma época negociaban México y Venezuela, lesionaban los intereses de la Nación. Esa modalidad de contrato que se impuso hasta 1974,

* Profesor Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.



Ciro Quiroz Otero

cuando se pasó a los de asociación, los cuales —es justo reconocerlo— representaron un avance significativo en términos de ventajas para el país.

Fue durante la administración López Michelsen cuando se cambió la modalidad de contratos de con-

Gracias a la modalidad de Asociación, Colombia ha multiplicado por seis sus reservas petrolíferas con respecto a los niveles registrados en 1978 y la producción nacional de crudo es hoy día tres veces mayor que en ese año.

Hasta la fecha se han firmado 280 Contratos de Asociación. Se han renunciado 180, en los cuales los asociados han perdido la totalidad de las inversiones realizadas. 19 Contratos de Asociación han pasado a la etapa de producción y gracias a ellos se han descubierto 1.800 millones de barriles de crudo.

Ecopetrol realizó recientemente un análisis de tres de sus más importantes Contratos de Asociación: el Contrato de Caño Limón con la Compañía Occidental, el Contrato de Cocorná con la Texas y el Contrato de San Francisco con la Empresa Shell y Ocol. El resultado proyectado de estos contratos a los precios actuales que rigen en los mercados internacionales, arroja en promedio lo siguiente: el asociado extranjero recibe el 15%, los provee-

dores extranjeros el 7%, el país y los proveedores nacionales el 78%.

Este Contrato es sustancialmente igual en cuanto a la repartición de beneficios a los que realizan países de distintas características geológicas, económicas y políticas, tales como la China comunista, Egipto, la Unión Soviética, Chile, Perú, el Reino Unido y Australia, entre otros.

Se trata, pues, de un sistema que protege los intereses nacionales, asocia el capital extranjero garantizándole una adecuada rentabilidad, permite incorporar una tecnología que en un futuro nos hará autónomos y que por sus resultados ha generado grandes beneficios al desarrollo económico colombiano.

Autosuficiencia y exportaciones

Si en Colombia no tuviéramos capacidad de autoabastecimiento en petróleo y por el contrario necesitáramos importarlo, como en el pasado cercano, la reciente baja en los precios del café, nos hubiera llevado a una situación verdadera-

mente angustiosa. Por fortuna hoy Colombia exporta petróleo gracias a la política petrolera trazada por el gobierno nacional y adelantada por Ecopetrol.

Además, con las exportaciones de petróleo hemos generado entre 1986 y 1988 divisas por 2.000 millones de dólares, contribuyendo a la consolidación de la posición cambiaria del país y a la estabilidad económica colombiana.

Por consiguiente, el objetivo fundamental es preservar esa autosuficiencia y mantener nuestra posición como exportadores de petróleo en el mercado internacional, con todos los beneficios que esta nueva situación le brinda a la nación.

En el año de 1989 Ecopetrol entregará por regalías, impuestos de renta, impuestos a las importaciones y recaudos por concepto del Fondo Vial Nacional e impuesto al valor agregado, una suma cercana a los 200.000 millones de pesos, los cuales representan aproximadamente la décima parte del presupuesto nacional para la misma vigencia.

cesión por los de asociación, por medio del Decreto-Ley número 2310 de 1974, expedido bajo facultades de emergencia económica, de acuerdo con lo establecido por el artículo 122 de la Constitución Nacional.

Estos contratos establecen que el petróleo explotado se distribuya en partes iguales entre la Empresa Colombiana de Petróleos y la compañía asociada (40 por ciento y 40 por ciento). Luego de liquidadas las regalías para la Nación, que se estipularon en un 20 por ciento. A la Nación le correspondería inicialmente el 60 por ciento del total explotado, un poco más si se tiene en cuenta el pago de impuestos directos e indirectos, con los cuales sus ingresos ascenderían al 83 por ciento, aproximadamente.

Cambiar las reglas del juego

Hay que anotar que en ese entonces —década de los setenta— los precios internacionales del petróleo oscilaron entre 20 y 30 dólares el barril. Y, como el país no era productor, importaba la mayor parte del combustible que necesitaba. Entonces se decidió, teniendo en cuenta la coyuntura internacional, incentivar al máximo la actividad exploratoria en el país, lo que a la postre arrojó los buenos resultados que hoy tenemos a la vista.

Quince años después, las cosas son bien distintas. Si en 1974 era necesario perforar 16 pozos para encontrar uno productivo, relación promedio según la zona, en 1986 esa relación de éxito —como la denominan los expertos— pasó a ser de 5 a 1 y en 1988 de 3 a 1.

Además, los costos de producción de un barril de petróleo en el país también han cambiado. Si en la década de los setenta el valor promedio de explotación era de 9.1 dólares, en 1983 bajó a US\$3.7 y en 1984, año atípico debido al hallazgo de caño-limón, se redujo aún más, a US\$0.40⁽¹⁾.

Lo anterior nos indica que las condiciones internas y externas han variado sustancialmente y que, por lo tanto, lo más lógico es modificar la legislación petrolera vigente. Es necesario cambiar las reglas de juego entre el Estado colombiano y las multinacionales. Son varias las conclusiones que quedaron del foro

petrolero realizado en el Congreso de la República el pasado 8 de septiembre, en el cual participaron la ministra de Minas, Margarita Mena de Quevedo, el presidente de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), directivos de la Unión Sindical Obrera (USO), el senador y exministro de Minas, Guillermo Perry Rubio y el expresidente de Ecopetrol, Francisco Chona Contreras, entre otras voces autorizadas y conocedoras de la política que el Estado viene desarrollando en ese sector.

Una de las conclusiones del foro es la urgencia de revisar cuidadosamente la política petrolera, para cambiar sus aspectos económicos, tributarios, técnicos y jurídicos. Hacerle modificaciones de fondo para que esté acorde con las nuevas circunstancias. Esa revisión serviría, entre otras cosas, para mejorar los términos de negociación entre Ecopetrol y las asociadas.

Y un aspecto, en el cual en mayor o en menor grado, estuvieron de acuerdo todos los participantes en el foro, es que se pude y se debe mejorar la política petrolera, modificando el procedimiento de contratación y los contratos de asociación.

Los de asociación son sólo una entre las diversas modalidad de contrato que existen en el mundo, no como algunos lo quieren presentar como la única alternativa posible. Hay otros con los cuales al país le podría ir mejor, como por ejemplo los de servicios sin riesgos, que establecen que sea el inversionista extranjero el que corra con los costos que demanda la etapa de exploración y posteriormente la explotación quedaría a cargo de Ecopetrol únicamente. A la empresa asociada se le pagan los costos en los que incurra en la etapa de exploración.

El gobierno ha optado por otra vía, probablemente no la más aconsejable, la de los de participación con riesgo, con los cuales se busca incentivar la inversión externa; en este tipo corresponde a la dos partes sufragar los costos de exploración y compartir también la explotación del crudo.

Hay quienes sostienen con sólidos argumentos que estos contratos no han sido favorables a los intereses de la nación, por varias razones.

Mencionemos sólo algunas de tipo económico: varias veces se ha detectado una sobre facturación en los costos de las multinacionales en la etapa de exploración, particularmente con la compra de maquinaria y equipo. Así lo han denunciado las directivas del sindicato de Ecopetrol.

También son conocidos los casos de evasión de impuestos, a los cuales se ha referido el Contralor General de la República, Rodolfo González García, y las anomalías en la liquidación de las regalías para la nación, las regiones y los municipios. A lo cual hay que agregarle el ocultamiento de información y la venta de participación, sin consultar a Ecopetrol. Fue lo que se presentó con la Occidental de Colombia (OXY) con el pozo de Cañolimón. Lo cual sería causa para invalidar el contrato argumentando la violación de parte de uno de los contratantes.

Esas lesiones a los intereses del país se podrían evitar si se modernizara la legislación actual, controlando la sobre facturación en los costos, castigando la evasión de impuestos y regulando que cuando una compañía multinacional asociada decida vender su participación en determinado pozo, le avise con la debida antelación a Ecopetrol.

La nueva legislación deberá evitar también que la corrupción, en la administración pública colombiana, le facilite a determinados funcionarios públicos aumentar sus ingresos, firmando contratos leoninos y a veces opuestos a los intereses de la nación.

Consideramos necesaria una normatividad especial que, sin restarle flexibilidad a las empresas comerciales e industriales del Estado, proteja recursos claves para la nación, como el petróleo, estableciendo una severa fiscalización sobre los contratos.

En estos momentos la Contraloría sólo puede señalar las fallas de los contratos, pero no puede ir más allá de solicitarle a la Procuraduría General de la Nación que investigue a los funcionarios que participaron en ellos. Se trataría entonces de facultar a esa entidad para realizar una fiscalización a priori sobre los contratos y que, además, su pro-

nunciamiento sea base para la aprobación o desaprobación de los mismos, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, que actualmente debe darles su visto bueno.

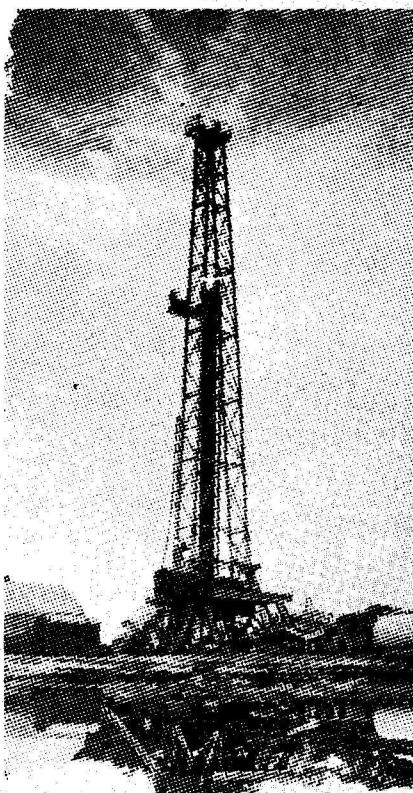
El caso de la OXY

Uno de los casos que sirve para demostrar las deficiencias de la legislación que sirve de marco a la actual política petrolera es el de la Occidental de Colombia (OXY) con el descubrimiento del pozo de Caño-limón. Esa compañía le ocultó a Ecopetrol el hallazgo por más de 20 días, lapso en el cual le vendió la mitad de sus derechos sobre el mismo, es decir la cuarta parte, a la Shell, por US\$1.000 millones de dólares⁽²⁾.

La Occidental no había invertido más de US\$50 millones y el Estado Colombiano sólo recibió por esta transacción \$800, por concepto de estampillas. El autor de esta labor fue Armand Hammer, mayor accionista de la empresa. Lógicamente, las acciones de la OXY y sus subsidiarias empezaron a subir en los mercados internacionales, recuperándose del mal momento por el que venían pasando.

En esa ocasión se dio una violación del contrato de asociación por parte de la OXY, ya que para la venta de sus derechos uno de los dos socios debe preferir al otro. Con ese incumplimiento, el país tuvo razones de sobra para demandar el contrato, lo cual no se hizo. A este hecho se refirió también la Contraloría en varias oportunidades.

Detectada esa falla en las normas que rigen la relación entre Ecopetrol y las asociadas, el exministro de Minas Guillermo Perry y otras personalidades consideran necesaria una reglamentación sobre el particular, estableciendo que las multinacionales le informen a Ecopetrol sobre las negociaciones que eventualmente hagan con sus derechos en determinados yacimientos. Para que así también el Estado reciba los impuestos correspondientes por esa transacción. Esa reglamentación también es necesaria sobre la liquidación de las regalías. Encontramos que estas se hacen con un precio promedio de US\$8 por barril, mientras que el petróleo que Ecopetrol le



bueno parte de éste, pero tiene que importar unos 20.000 barriles diarios de gasolina porque no cuenta con la capacidad de refinación necesaria para su demanda interna.

La actual relación entre explotación y reservas está en un 1/20 de la potencialidad de los yacimientos descubiertos, pero hay que anotar lo siguiente: cuando los precios internacionales estaban altos, el país importó; ahora que están bajos, exporta. ¿Hasta qué punto es esta una política en contravía? ¿Y si se agotan las reservas y nos toca volver a importar a precios más altos? Deben intensificarse los estudios geológicos y la actividad exploratoria en general, prioridad que el gobierno tiene muy en cuenta.

Una legislación coherente y moderna

Consideramos que queda demostrada la necesidad de establecer una legislación completa que facilite una relación con las multinacionales que sea más ventajosa para el país en términos económicos y que jurídicamente le de una mayor autonomía. Y que también mejore la supervisión para lograr una más eficiente administración de las regalías, una transferencia de tecnología y una protección en prevención de los daños ecológicos que puede causar la industria petrolera.

Sobre estas bases, el país tendría mejores condiciones para negociar con las multinacionales. De lo contrario, sería jugar con gasolina y estamos hablando del futuro energético de país, en el cual vivirán nuestros hijos.

compra a sus asociadas para refinar y consumir en el país se lo paga a US\$17.5 por barril⁽³⁾. Una buena iniciativa en ese sentido plantea el anterior presidente de Ecopetrol, Francisco Chona Contreras, quien considera necesario que estas se aumenten del 20 al 30 por ciento del crudo explotado.

También hay problemas en la administración de las regalías que se le entregan a los departamentos, intendencias, comisarías y municipios en los que se encuentra el crudo: si bien esa redistribución de recursos es conveniente y saludable, estos algunas veces han ido a parar a manos de políticos clientelistas que las han utilizado alegremente en obras suntuarias, dejando de lado las necesidades prioritarias de cada zona.

Hay que reseñar la importancia que para el país tiene el manejo de un recurso vital como el petróleo, del que dependen el transporte y la industria. Aunque el gobierno habla de autoabastecimiento, eso es bastante relativo, sencillamente porque el país produce unos 450.000 barriles diarios, un poco más del crudo que y por eso puede exportar una

1. "Industria petrolera 1987-1988". Publicación anual de Ecopetrol.

2. "Informe Financiero", Contraloría General de la República, agosto 6/89: "Ecopetrol y la Renta Petrolera".

3. Publicaciones de Fedepetrol y comunicados de la Unión Sindical Obrera, USO.