

---

---

# Hacia un populismo petrolero? \*

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN\*\*

---

---

Después de haber desempeñado un papel de primera magnitud en la administración Turbay, Jorge Mario Eastman se ha consagrado por entero a una labor periodística cuya manifestación más destacada ha sido al frente de la revista *Consigna*. Desde esta atalaya en donde se constituyó en el más severo fiscal de la gestión del Presidente Betancur a todo lo largo del cuatrenio, ha demostrado una singular versatilidad de la cual rinde testimonio esta antología de artículos suyos. En ellos se tratan los más diversos tópicos con la autoridad de quien por diversos motivos está familiarizado con ellos, como es el caso de la política internacional, de la energética, de los procesos electorales y económicos, y, aún, del fútbol, deporte que, si bien no practica, domina como cualquier entrenador.

## El milagro de una recuperación

Entre todos estos temas de tan disímil calidad y algunos de los cuales, como sucede tan frecuentemente en el periodismo, son tan fugaces que apenas se conservan por unas horas, merece destacarse el análisis de la evolución en la industria petrolera de Colombia en los años recientes. Eastman obra, sin duda, inspirado por un sentimiento de partido al querer reivindicar para el liberalismo y para una política puesta en marcha en las dos últimas administraciones liberales el milagro de la recuperación de Colombia, como país exportador de petróleos, en el corto espacio de diez años, cuando ya habíamos pasado a la categoría de importadores de este combustible. No es una posición arrogante ni sectaria sino simplemente

---

\* Prólogo al libro del exministro Jorge Mario Eastman.

\*\* Abogado, jefe del partido liberal colombiano, expresidente de la República.

la verificación de un hecho que tiende a desdibujarse entre los estertores de la administración que expiró el 7 de agosto de 1986. Parecería, a juzgar por los informes del doctor Carvajal Sinisterra\* y del propio Jefe del Departamento de Planeación Nacional, que entre las grandes realizaciones de la administración Betancur se cuenta el hallazgo y desarrollo de las cuencas petrolíferas del Oriente colombiano. No es así. Es sabido universalmente que los frutos de una política en materia de petróleo, como en tantos otros campos, sólo vienen a producirse al cabo de cinco o diez años de haberla puesto en marcha. Las compañías multinacionales proyectan la exploración geológica con un anticipo de años, seleccionando entre los diversos países con posibilidades fósiles aquellos entre los cuales se conjugan factores favorables como su legislación, su ubicación, sus bases institucionales, el respeto a los procesos legales dentro del concepto del Estado de derecho, etc. Una vez seleccionado un país que reúne determinadas características, se adelanta el proceso de negociación con el respectivo gobierno para poder entrar a buscar el petróleo y tras una serie de éxitos y fracasos en las perforaciones, se llega, si se corre con suerte, al hallazgo, que corona el esfuerzo de unos pocos o el fracaso, que desanima a muchos. Colombia es un ejemplo típico de este dispendioso proceso. Por una persistente política equivocada del Ministerio de Minas y de ECOPETROL se fue desalentando la inversión extranjera en estos riesgosos empeños de perforación hasta quedar reducida nuestra actividad perforadora a cinco pozos anuales en los años setentas.

Por diversos factores, pero principalmente por la imposibilidad de comprometer los recursos de ECOPETROL en una empresa tan aventurada como la búsqueda del petróleo en gran escala, ya que los costos por pozo superan en muchos casos el millón de dólares, era imposible mantener un ritmo de perforaciones tan intenso que pudiera suplir a las necesidades del crecimiento del consumo vegetativo nacional con los solos recursos del Estado. Si a lo anterior se agrega que, a pesar de ser conscientes los funcionarios encargados de las políticas de hidrocarburos del hecho incontestable de que, a mediano plazo Colombia se vería obligada a importar petróleo de otras procedencias, insistieron en invertir en la industria petroquímica o en proyectos tan descabellados como la Refinería de Tuma-co, cuanto ocurrió no podía sorprender a nadie.

---

\* Presidente de Ecopetrol en la Administración Betancur.

## El petróleo y la ruleta

A un ritmo de cinco pozos anuales es casi imposible acertar, como ocurre en el juego de ruleta, cuando no se apuesta a una gama de plenos sino se concentra en dos o tres números. La industria petroquímica que se estaba montando reposaba sobre el frágil supuesto de que los precios internacionales de petróleo, que hasta entonces nunca habían sobrepasado los tres dólares por barril, permanecerían indefinidamente a los mismos niveles. Cuando se presentó la guerra árabe israelí en 1973 y se produjo la descongelación de los precios, Colombia se encontró con un fenómeno inesperado para el cual no se hallaba ni remotamente preparada. Era quizá una de las mayores imprevisiones de nuestra historia y configuraba el típico caso de apelación al artículo 122 de nuestra Constitución sobre Emergencia Económica, tal como lo interpretaba el doctor Carlos Lleras Restrepo en su carta al Ministro de Gobierno, cuando señalaba para su aplicación fenómenos de carácter universal que afectaran nuestra economía.

El gobierno que asumió el poder en 1974 procedió en el término de semanas a decretar la Emergencia Económica, invocando diversos factores de orden estructural, en aspectos fiscales y económicos, y procedió a poner remedio a la inminente crisis petrolera, rectificando la política que se venía poniendo en práctica durante las tres últimas administraciones, o sea, recurriendo al capital extranjero para incrementar el número de pozos exploratorios en procura de remediar el déficit del autoabastecimiento de hidrocarburos. Fue así como se aplicó al gas natural el mismo régimen que a los petróleos, se hicieron obligatorios y no opcionales los contratos de asociación, se abolió el llamado "dólar petrolero" y se fijaron precios para el petróleo de producción nacional de propiedad de las compañías extranjeras iguales a los de procedencia foránea C.I.F. Cartagena. Era el único medio de poner en marcha los contratos de asociación, fijando precios que no obedecían a criterios arbitrarios. Posteriormente, por resoluciones de la Comisión de Petróleos, se fijaron precios para los crudos incrementales, los nuevos descubrimientos y los petróleos de las antiguas concesiones. El resultado de estas medidas fue de tales consecuencias que de cinco pozos con que el gobierno recibió la actividad exploratoria colombiana, bien pronto se pasó a cincuenta, setenta y a cien, con los resultados que están a la vista. Hoy Colombia ha vuelto a ser un país exportador de petróleo y, no obstante la caída de los precios y la caída del interés de las compañías a nivel mundial, se

mantiene un razonable ritmo de perforaciones, aun cuando no tan intenso, como cuando los altos precios del petróleo, a comienzos de los años ochenta, lo justificaban. Este balance de resultados no es pues, el fruto de la casualidad, o de la buena suerte. Obedece a una orientación en materia de petróleos puesta en práctica durante las administraciones López y Turbay.

### Las manifestaciones del cuatrenio agonizante

Porque, si bien es cierto, que la búsqueda del petróleo reviste a veces los caracteres de una lotería, difícil es ganársela sin comprar billete, que es lo que ocurre cuando no se hacen perforaciones o cuando el número de pozos es tan reducido que por la ley misma de probabilidades, el hallazgo afortunado se hace más y más remoto. Como prueba el canto, para demostrar las bondades del viraje que se puso en práctica en 1974, nada más elocuente que el caso de Caño Limón, que hoy explota la Occidental Petroleum Company. Estas cuencas estuvieron bajo concesión de las Texas por años y aún lo estaban a comienzos de 1974. Cuando se impuso el régimen de asociación por el Decreto No. 2310 la Compañía, que había mantenido inexplorado el subsuelo, como era frecuente bajo el régimen de concesiones, lo devolvió al Estado, que lo contrató con la Occidental para ser explorado y explotado bajo el nuevo sistema. Fue así como se descubrió uno de los cinco yacimientos más promisorios de los últimos diez años en el mundo entero y, probablemente, el segundo en importancia desde que existe esta industria del petróleo en Colombia. Reivindicar, como lo hace el señor presidente de Ecopetrol, en transcripción del periódico *El Tiempo* que estos resultados son el fruto de la política de los contratos de asociación promovida por Ecopetrol, es una de aquellas manifestaciones desatentadas del cuatrenio agonizante. Por el contrario, para nadie que trajine estos temas es un secreto que durante la administración Betancur la política petrolera fue criticada en publicaciones de la prensa norteamericana como excesivamente generosa en relación con la Occidental Petroleum Company, y, para desacer este agravio, se recurrió a establecer condiciones de desestímulo para todas las empresas que tienen explotaciones en Colombia, modificando las reglas que se habían pactado para el manejo del oleoducto de Caño Limón a Coveñas y aquellas atinentes a las licencias de petróleo para exportación. Una de las primeras tareas del nuevo Ministro de Minas deberá ser poner término a esta enojosa controversia jurídica, aclarando disposiciones que por su ambigüedad hoy son eminentemente litigiosas.

## Los fracasos de Betancur

No quisiera yo en éstas páginas incurrir en el error de defender la política de hidrocarburos de las administraciones liberales echando mano del socorrido expediente con que se justifican fracasos como el de Contadora, el proceso de paz o el del año social, cuya bondad se mide por sus responsables, no ya en términos de lo que se obtuvo, sino de lo que no ocurrió. Contadora no desembocó en nada, pero, dizque, evitó una guerra civil en Centroamérica. El proceso de paz se ha traducido en un mayor número de muertos por mes que en cualquier otra época, pero dizque, gracias a las concesiones hechas a los alzados en armas, no hubo más frentes guerrilleros. El Ministro de Trabajo, señor Carrillo, al hacer el autoelogio de su gestión, no vaciló en cuantificar lo que no había ocurrido, diciendo que estimaba en diez mil millones de pesos la cuantía de las huelgas que no se presentaron durante su gestión. La política de petróleo, que comenta Jorge Mario Eastman, permitirá exportar 200 mil barriles diarios en el curso de los meses y los años, sin que tengamos que apelar al argumento de lo que no pasó, cuantificando en quinientos o en mil millones de dólares las importaciones de combustible que hubiera sido necesario para subvenir a las necesidades del país, si no se hubiera reactivado la búsqueda del petróleo, con participación de las entidades extranjeras.

## Fidel Castro y la deuda externa

En conferencia dictada en Bucaramanga recientemente, cuando quien escribe fue invitado por la Universidad Industrial de Santander a participar en un diagnóstico sobre la economía colombiana, me permití hacer una distinción entre países viables y no viables, atendiendo principalmente a su capacidad exportadora para suplir las deficiencias de su autoabastecimiento alimenticio e industrial. Posteriormente el doctor Hernán Echavarría Olózaga en artículos publicados en el periódico *El Tiempo* y en *El Espectador* recogió el tema de la viabilidad de los países con una variante que no modifica sustancialmente mi tesis. Atribuye la viabilidad al principio elemental en cualquier economía, sea ella capitalista o socialista, según el cual el desarrollo depende de la inversión y la inversión del ahorro. Tratándose de países en proceso de desarrollo que forzosamente tienen que realizar importaciones de bienes de capital, la anterior premisa está condicionada a la generación de divisas, o sea, en último término, a la capacidad exportadora de bienes y servicios. El ahorro en pesos puede propiciar en

países con el grado de desarrollo de Colombia el desenvolvimiento de industrias como la de la construcción, tal como lo preconizó el profesor Currie en su célebre "Operación Colombia", pero en ningún caso un verdadero equipamiento industrial, si no se cuenta con los dólares correspondientes.

Este criterio de la viabilidad, que inspiró en gran medida el gobierno del "Mandato Claro", coincide tangencialmente con la autorizada opinión de Fidel Castro, cuando refiriéndose a la situación actual de la deuda externa y la gravedad de la crisis económica actual, afirma que: "Hay una cosa más importante en este momento que los propios cambios sociales, es la independencia de nuestros países. Los cambios sociales solos no lo resuelven. Estoy absolutamente convencido de que para todos los pueblos del Tercer Mundo constituidos por una gran variedad de sistemas y formas de gobierno, diferentes grados de desarrollo de las fuerzas productivas y las más diversas formas de creencias políticas y religiosas, la tarea del momento, la prioridad vital, fundamental, de todos sin excepción y en la que todos pueden unirse y luchar en común, es el desarrollo".

El mercado internacional de artículos agropecuarios se ha convertido en un mercado de excedentes, subvencionados por el consumo interno, que se vende a menosprecio. Es el caso del azúcar en la Comunidad Económica Europea, de los grandes subsidios norteamericanos y venezolanos y, en general, de los productos lácteos, del frijol, del trigo y del propio algodón. El porvenir para los países cuya economía está montada exclusivamente sobre artículos del campo es bastante oscuro, cuando hace apenas pocos años la Argentina y el Uruguay se contaban entre los de mayor crecimiento a raíz de la Segunda Guerra Mundial, hoy aparecen en la franja en donde se cuestiona la viabilidad por la tenaza entre la caída de los precios de los artículos exportables y el peso de la deuda externa.

### **El Contrato de "El Cerrejón"**

Fue gracias a un diagnóstico semejante como en 1974 se comenzó a explorar la posibilidad de un desarrollo minero importante, reactivando las exploraciones petrolíferas en la forma y la cuantía en que la describe Jorge Mario Eastman en su escrito cuestionando el populismo de la administración Betancur. También, en materia de carbón, se logró formalizar el contrato que el país

buscaba desde hace casi un siglo para la explotación de los yacimientos hulleros de la Guajira. De la magnitud de esta empresa da una idea la sola cifra comparativa entre el desplazamiento de tierra que demandó la construcción del Canal de Panamá y El Cerrejón Norte. Esta última es cinco veces mayor que la primera.

Muchas críticas a posteriori se han hecho sobre el Contrato de "El Cerrejón" invocando principalmente la caída de los precios del carbón en los mercados mundiales y las proyecciones de precios que sirvieron de base para su celebración. Es algo de frecuente ocurrencia en el mundo de los productos básicos el hecho de que las fluctuaciones no siempre pueden ser previstas en riguroso orden cronológico. Con semejante criterio jamás se podría emprender una obra de envergadura semejante a la de "El Cerrejón" porque nadie está en capacidad de garantizar precios dentro de los ciclos económicos. La verdad es que para Colombia el carbón va a constituir una fuente de moneda dura que, aún en el caso de que comercialmente, en términos de pesos, no fuera rentable, cosa altamente improbable, siempre desempeñaría el papel de transformar pesos en dólares, cuando los gastos de explotación se paguen en nuestra moneda y los del producto exportado en dólares. Como una prueba al canto está el hecho, aún no suficientemente analizado, de que el endeudamiento en dólares para los aportes colombianos en la asociación con INTERCOR proviene de créditos garantizados en la misma empresa con sus utilidades futuras, vale decir, que se obtuvieron dólares comprometiendo futuros de carbón.

La explotación de carbón no contribuye en forma significativa en la formación del producto interno bruto en los países que lo producen en gran escala. Es un renglón importante de la economía australiana, surafricana y polaca, pero, a diferencia del petróleo, que influye decisivamente en la formación de la riqueza de los países árabes o de Venezuela, ningún Estado vive, en el mundo contemporáneo, del carbón. Sería necio subestimar su importancia para nuestra economía en razón de tropiezos monetarios. Nuestro carbón, como nuestro café suave es de una calidad excepcional por su bajo contenido en azufre. Se puede vender con prima en los mercados internacionales en donde en pocos años ha tenido una extraordinaria acogida. Basta considerar el hecho de que una tercera parte del consumo de energía a nivel mundial se origina en el carbón y que sus perspectivas son las más halagüeñas entre todos los combustibles. Cuando se pensaba que iba a ser sustituido con la energía nuclear, catástrofes como la de Chernobyl, le hacen

cobrar nueva vigencia. La incertidumbre sobre las reservas de petróleo en el largo plazo hacen que el carbón sea altamente competitivo en los dos siglos por el contraste en los que se espera de las reservas conocidas de hidrocarburos frente a las de hulla que podrían atender los requerimientos del consumo por varios siglos. Al mismo tiempo procedimientos nuevos como el del lavado y el transporte por carbo ducto permiten contemplar una sustancial reducción de costos que le daría un nuevo impulso al carbón. Por último, tratándose de los yacimientos colombianos, es indudable que por su localización en el Caribe y frente a la Costa Este de los Estados Unidos hacen que los precios de nuestro carbón sean altamente competitivos. Proceden de la explotación de minas a tajo abierto que es mucho más económica que la mina de socavón; y, por un simple fenómeno de localización están a la puerta del mayor mercado consumidor del mundo como son los Estados Unidos.

Es dudoso, a pesar de estas consideraciones, que el carbón sustituya al café como nuestro principal renglón de exportaciones, no expuesto a la concurrencia de los mercados de excedentes que practican las grandes potencias, pero en cambio siempre podrá ser líder entre las llamadas exportaciones no tradicionales. Para Colombia será cuestión decisiva optar entre constituirse en uno de los grandes centros carboníferos del mundo o quedar reducida al Cerrejón por el temor al mercadeo de nuestro producto en los mercados mundiales.

### **El más significativo viraje**

Me he comprometido más allá de lo que me proponía en analizar un sólo escrito de la antología que Jorge Mario Eastman le ofrece a sus lectores. Me parece que entre todos sus artículos y no obstante los valiosísimos aportes de José Fernando Isaza en el análisis de nuestra industria petrolífera, las notas de Jorge Mario Eastman con la agilidad de su pluma han servido en el pasado y servirán en el futuro para familiarizar a nuestros compatriotas con el más significativo viraje de nuestra economía en la segunda mitad del Siglo XX, comparable por muchos aspectos, pero principalmente en su balance de resultados, a lo que fue el Decreto No. 444 de 1967 como terapéutica de nuestra crónica deficiencia cambiaria. La política de atracción del capital extranjero para explotar nuestras

cuencas de oro negro como la política de subsidio a las exportaciones y la creación de PROEXPO como puntal de este propósito son grandes ejecutorias de gobiernos presididos por mandatarios liberales con la colaboración de ministros de ambos partidos, como fue el caso de Jaime García Parra y Eduardo del Hierro Santa Cruz, entre los conservadores.