

EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL ESTRATÉGICA EN EL PACÍFICO COLOMBIANO Y LA  
FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS Y LINEAMIENTOS INTEGRALES DE SOSTENIBILIDAD  
AMBIENTAL

Informe Ejecutivo

Elaborado para



**MinAmbiente**  
Ministerio de Ambiente  
y Desarrollo Sostenible

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



Elaborado por:



Santa Marta

Octubre de 2014

EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL ESTRATÉGICA EN EL PACÍFICO COLOMBIANO Y LA FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS Y LINEAMIENTOS INTEGRALES DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Hoja de Control

Ambiental Consultores & Cía. Ltda. – Miembro Grupo INERCO

Versión:  001	Elaboró:	Revisó:	Aprobó:	Fecha aprobación:  3/10/2014
	Elaboró:  Unión Temporal TAU - ACON  	Vo.Bo.:  Enith Murcia	Vo.Bo.:  Rodrigo Jiliberto	
	Vo.Bo.	Vo.Bo.	Vo.Bo.	

En la preparación de este Informe, la Unión Temporal TAU – ACON e INVEMAR, utilizaron la información provista por consultores especializados, autoridades nacionales y regionales; así como de otras fuentes no gubernamentales. INVEMAR realizó la verificación de la información que su conocimiento y experiencia le permitió.

Este informe, ha sido preparado por la UT TAU - ACON con un conocimiento razonable, el cuidado y la diligencia establecidos en los términos del contrato con INVEMAR.

Anotaciones:

---



---



---



---



---

EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL ESTRATÉGICA EN EL PACÍFICO COLOMBIANO Y LA  
FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS Y LINEAMIENTOS INTEGRALES DE SOSTENIBILIDAD  
AMBIENTAL

Informe Ejecutivo

Hoja de Control

Versión: 001	Elaboró:  Unión Temporal TAU - ACON   Coordinadora	Revisó:  Enith Murcia  Coordinadora	Aprobó:  Rodrigo Jiliberto  Director del proyecto	Fecha aprobación:  3/10/2014
	Vo.Bo.	Vo.Bo.	Vo.Bo.	

En la preparación de este informe, la Unión Temporal TAU - ACON e INVERMAR, utilizaron la información provista por consultores especializados, autoridades nacionales y regionales; así como de otras fuentes no gubernamentales. INVERMAR realizó la verificación de la información que su conocimiento y experiencia le permitió.

Este informe, ha sido preparado por la UT TAU - ACON con un conocimiento razonable, el cuidado y la diligencia establecidos en los términos del contrato con INVERMAR.

Anotaciones:

---

---

---

---

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1 INTRODUCCIÓN .....	1
2 ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ LLEVAR CABO UNA EAE DEL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DE LOS HIDROCARBUROS OFF SHORE EN EL PACÍFICO COLOMBIANO? .....	2
3 LA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA DE LA EAE .....	5
4 LA APROXIMACIÓN OPERATIVA DE LA EAE .....	7
5 PROCESO PARTICIPATIVO .....	9
6 EL SISTEMA DE LA SOSTENIBILIDAD REGIONAL.....	10
6.1 Los Temas Claves de la Sostenibilidad Regional.....	10
6.2 El Sistema de la Sostenibilidad Regional.....	17
7 EL MODELO DE PRESIÓN DE LA INDUSTRIA OFF SHORE.....	24
8 ANÁLISIS DE EFECTOS.....	28
8.1 Efecto sistémicos .....	28
8.2 Lectura final de efectos sistémicos.....	34
9 RECOMENDACIONES A LA POLÍTICA PÚBLICA OFF SHORE .....	36
9.1 Objetivo.....	36
9.2 Estrategia .....	36
9.3 Líneas estratégicas y recomendaciones.....	36
9.3.1 Fortalecer, coordinar y focalizar la intervención del Estado en la Región del Pacífico colombiano.....	37
9.3.2 Fortalecer integralmente las capacidades del sistema regional para asimilar y gestionar de forma sostenible los riesgos y oportunidades del desarrollo regional	39
9.3.3 Fortalecer las capacidades institucionales para conocer, asimilar y gestionar de forma sostenible los efectos del desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera (off-shore) en la región del Pacífico colombiano.....	40
9.3.4 Fortalecer la gobernabilidad para asimilar y gestionar de forma sostenible e incluyente los riesgos y oportunidades del desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera en la región del Pacífico colombiano.....	42
9.3.5 Generar herramientas, criterios y procedimientos que permitan asegurar la sostenibilidad del proceso de implantación de la industria hidrocarburífera costa afuera en el Pacífico colombiano.....	43

10 IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES DE RIESGO PARA LA ANH ..... 45

## LISTADO DE TABLAS

	Pág.
<b>Tabla 6-1</b> Temas Claves de la Sostenibilidad Regional .....	10
<b>Tabla 7-1</b> Tendencias de desarrollo de la Industria hidrocarburífera costa afuera .....	24
<b>Tabla 8-1</b> Índice de relaciones de efecto sistémico por elemento del SSR .....	29
<b>Tabla 8-2</b> Síntesis de efectos sistémicos.....	32
<b>Tabla 10-1.</b> Factores de Riesgo del Sistema de Sostenibilidad Regional .....	45

## LISTADO DE ILUSTRACIONES

	Pág.
<b>Ilustración 4-1</b> Metodología de evaluación de riesgos .....	7
<b>Ilustración 4-2</b> Recomendaciones Política .....	8
<b>Ilustración 4-3</b> Criterios para la ANH.....	8
<b>Ilustración 6-1</b> Recuadro metodológico Identificación de relaciones de influencia entre Elementos del Sistema .....	18
<b>Ilustración 6-2</b> Sistema de la Sostenibilidad Regional del Pacífico colombiano.....	19
<b>Ilustración 8-1</b> Metodología de identificación de riesgos .....	28
<b>Ilustración 8-2</b> Los efectos sistémicos .....	29

## INFORME EJECUTIVO

### 1 INTRODUCCIÓN

A inicios del 2014 el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS encargó al Instituto de Investigaciones Marinas José Benito Vives de Andrés - INVEMAR la realización de una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del fomento de proyectos de exploración, explotación y transporte y conducción de hidrocarburos en áreas marinas y costeras en el Pacífico Colombiano. El encargo fue llevado a cabo por el INVEMAR mediante la contratación de la UT TAU ACON, empresas española y colombiana respectivamente, especializadas en el tema.

Esta evaluación forma parte de un convenio más amplio entre el MADS y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) gestionado por FONADE y destinado a fortalecer los aspectos ambientales del desarrollo de la industria de los hidrocarburos en el país.

El objeto formal del estudio encargado a la UT TAU-ACON es la realización de una Evaluación Ambiental Estratégica - EAE para evaluar efectos ambientales enfatizados en ecosistemas estratégicos, especies migratorias y recursos pesqueros, carácter acumulativo, sinérgico e indirectos, políticas, planes y programas de fomento de proyectos de exploración, explotación y transporte y conducción de hidrocarburos en áreas marinas y costeras en el Pacífico Colombiano; asimismo, se busca con esto formular Estrategias y Lineamientos Integrales de Sostenibilidad Ambiental para la política.

Las actividades de EAE se llevaron a cabo el primer semestre de 2014. El presente documento tiene el objetivo de recoger una síntesis de sus resultados.

## 2 ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ LLEVAR CABO UNA EAE DEL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DE LOS HIDROCARBUROS OFF SHORE EN EL PACÍFICO COLOMBIANO?

Colombia cuenta ya con una tradición relativamente larga de exploración, explotación, transporte y aprovechamiento de hidrocarburos. No obstante, se trata de actividades continentales casi de forma exclusiva. Solo muy recientemente se han iniciado actividades materiales de exploración hidrocarburífera costa afuera en el Caribe colombiano, aunque muy probablemente se incrementarán en los próximos años.

Recientemente, en la ronda 2014, la ANH incorporó un número relativamente significativo de áreas a concesionar en el Pacífico colombiano. Todo esto pone de relieve que el interés expresado por el Gobierno de incorporar sostenidamente las áreas marítimas del país a las actividades hidrocarburíferas se está materializando paulatinamente.

Este hecho, como la propia exploración y producción continental ya ha puesto en evidencia, implica unos retos y unos riesgos de envergadura ambiental, social, territorial e institucional para el país. En el caso de la exploración y producción de hidrocarburos en la zona del Pacífico colombiano, esos retos son aún más importantes por varias razones.

Primero, por las particularidades regionales que, como esta EAE pondrá en evidencia, terminan definiéndola como una de las regiones más atrasadas y débiles del país; esto hace que la probabilidad de verificar efectos indeseados, producto del desarrollo de una industria de esta naturaleza, no pueda ser menospreciada.

Segundo, por el relativo desconocimiento de muchos valores y patrimonios regionales, desde ambientales hasta culturales y desde productivos hasta artísticos; lo cual hace que el necesario balance entre costos y beneficios sociales de un emprendimiento de esta naturaleza no sea fácil para el país.

Tercero, porque la modalidad de intervención en el territorio, terrestre y marítimo, que pueda suponer la industria hidrocarburífera costa afuera del país, y en esta región específicamente, es totalmente desconocida.

Es por estas razones que una EAE del desarrollo de la industria de los hidrocarburos costa afuera en el Pacífico colombiano resulta particularmente necesaria y oportuna. Así, el objetivo de esta EAE no puede ser sino evaluar *ex ante*, y de forma temprana, los posibles riesgos ambientales, sociales, territoriales e institucionales que esta política de gobierno podría tener en la mencionada región del país.

Sus resultados debieran servir para fortalecer la incorporación de los riesgos en la toma de decisiones estratégicas del Gobierno y sus entidades y, en particular, en las del Ministerio de Minas y Energía (MME) y de la ANH.

El objetivo de esta EAE no puede ser sino evaluar *ex ante*, y de forma temprana, los posibles riesgos ambientales, sociales, territoriales e institucionales que esta política de gobierno podría tener en la mencionada región del país.

Sus resultados debieran servir para fortalecer la incorporación de los riesgos en la toma de decisiones estratégicas del Gobierno y sus entidades y, en particular, en las del Ministerio de Minas y Energía (MME) y de la ANH.

Tradicionalmente la EAE ha sido una herramienta de evaluación ambiental cuyo objetivo es buscar que la dimensión ambiental quede adecuadamente considerada en decisiones estratégicas, tales como políticas, planes o programas que se encuentran en procesos formales de elaboración. No obstante, la presente EAE no se realiza para un proceso formal de elaboración de una política o un plan debido a que no está relacionada de forma directa con ninguna decisión estratégica en elaboración.

Explícitamente se espera de la EAE que contribuya a la identificación de criterios de sostenibilidad para el proceso de adjudicación de bloques en el pacífico colombiano y, al mismo tiempo, que desde los análisis estratégicos genere recomendaciones que deberían considerarse en la formulación de una política nacional para el tema de desarrollo hidrocarburífero costa afuera en el Pacífico colombiano.

Para su realización se estableció como área de estudio de la presente EAE la zona geográfica del Pacífico colombiano, la cual incluye la zona costera y la oceánica presente en los departamentos de Chocó, Cauca, Valle del Cauca y Nariño.

### 3 LA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA DE LA EAE

Identificar *ex ante* supone en este caso 10, 15 o 20 años de antelación, por lo que las modificaciones que puede significar la implantación de la industria hidrocarburífera costa afuera en una vasta región, como lo es el pacífico colombiano, no es una tarea fácil. Es preciso definir conceptualmente con precisión cuál es la naturaleza de los resultados que se puedan obtener de un ejercicio de este tipo y el modo en que se considera posible alcanzarlos. A estos efectos la presente EAE se ha apoyado en los siguientes preceptos:

#### 1. Una mirada estratégica

La contribución que la EAE puede hacer para que esta decisión considere adecuadamente la dimensión ambiental y social es identificar los efectos ambientales y sociales desde una perspectiva estratégica.

Un aspecto relevante en este sentido es la conceptualización de los problemas ambientales y sociales, agregados y sistemáticos, que aparecen como resultado de la actividad hidrocarburífera costa afuera en un área específica, no como resultado de, ni explicados exclusivamente por, las actividades hidrocarburíferas singularmente consideradas (aunque también tienen una cuota explicativa), sino como explicados predominantemente por la estructura socio-económica-ambiental-territorial e institucional que presenta el contexto en que históricamente se insertarán esas actividades.

#### 2. La estructura del contexto regional como referencia

El riesgo socio ambiental de una actividad productiva como un todo depende de la naturaleza agregada de las dinámicas que pone en marcha esa actividad y de la estructura que muestra el contexto en la cual esa industria se inserta. Esto supone metodológicamente que la base de conocimiento de esta EAE es la estructura del contexto en el que supuestamente se va a insertar la actividad productiva que la decisión evaluada implica, así como una descripción de las dinámicas que de forma agregada esa industria impone a ese contexto.

#### 3. Focalización en riesgos estructurales o estratégicos

El resultado de la evaluación, por tanto, es la identificación de un conjunto de riesgos que las dinámicas de la industria hidrocarburífera costa afuera implicarían en la estructura del sistema regional, tal cual ella está hoy día configurada. Es decir, se trata de la identificación de riesgos estructurales, y por ello de riesgos estratégicos. En otras palabras, se trata de la identificación del incremento de la probabilidad de que la estructura que caracteriza a la región genere más o menos eventualidades de daños ambientales y sociales en comparación con aquella de la que hoy dispone.

Evidentemente se trata de identificar la plausibilidad de que la modificación en la estructura producto de las presiones de la industria hidrocarburífera costa afuera vaya a incrementar su generación de eventuales daños ambientales o sociales. No se trata de identificar un riesgo probabilístico, completamente fuera de lugar en estas escalas de análisis.

#### 4. La sostenibilidad regional en el centro

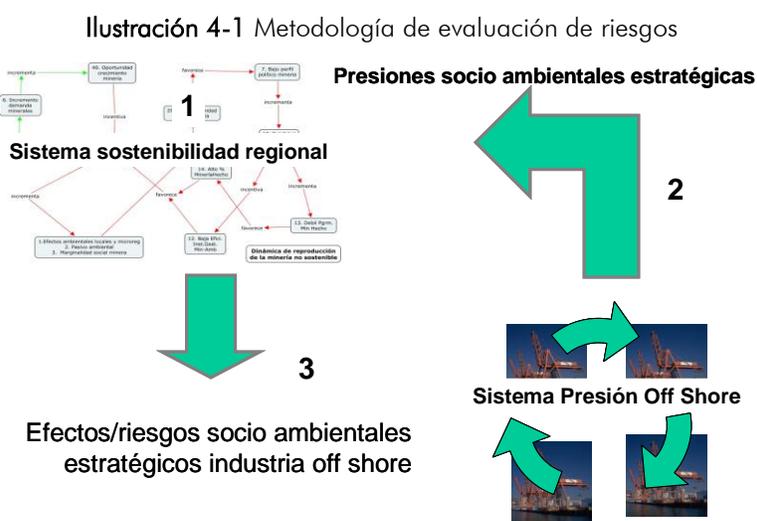
Por otra parte, la caracterización estructural de la región del Pacífico colombiano tiene una orientación específica; por ello, se trata de caracterizar la estructura de la sostenibilidad de la región. Si se trata de evaluar los efectos socio ambientales que la industria hidrocarburífera costa afuera puede tener en la región, es preciso describir la estructura que sostiene y reproduce el estado socio ambiental regional. Y la estructura que sostiene la realidad socio ambiental regional está compuesta por elementos de diverso tipo que ayudan a explicarla; aspectos obviamente económicos, pero también territoriales o institucionales.

Al incorporar todos esos elementos en una explicación integrada del estado de la cuestión socio ambiental regional, lo que se obtiene es una descripción estructural de la sostenibilidad regional. Por lo tanto, lo que se obtiene del conjunto de la evaluación son los riesgos estratégicos que puede suponer el desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera en la sostenibilidad regional.

#### 4 LA APROXIMACIÓN OPERATIVA DE LA EAE

Llevar a cabo este ejercicio supone, en este caso, varios pasos consecutivos. En la Ilustración 4-1 se recogen.

- Uno, la caracterización estructural del contexto en el que se va a desarrollar la industria hidrocarburífera costa afuera; esto es, el Pacífico colombiano desde una perspectiva múltiple, ambiental, social, económica, territorial e institucional, pues todas ellas ayudan a entender estructuralmente la región.
- En segundo lugar, es necesario caracterizar el tipo de presiones que el supuesto desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera , pensada como un todo, va a generar sobre ese contexto.
- En tercer lugar, es preciso cruzar ambas informaciones para obtener los efectos que las presiones de la industria hidrocarburífera costa afuera generará en el sistema regional.



Fuente: Elaborado por UT TAU – ACON, 2014.

A continuación, los riesgos estratégicos identificados permiten elaborar dos productos distintos y de utilidad para la toma de decisión posterior:

Un conjunto de criterios de riesgos que la ANH puede incorporar en futuros proceso de definición de áreas para la licitación de bloques en el área del Pacífico colombiano puede verse en la Ilustración 4-3 Criterios para la ANH. Las recomendaciones más generales para la política de

hidrocarburos costa afuera que permita gestionar los riesgos identificados se encuentra en la Ilustración 4-2 Recomendaciones Política.

**Ilustración 4-2** Recomendaciones Política



**Ilustración 4-3** Criterios para la ANH



## 5 PROCESO PARTICIPATIVO

El proceso de socialización de la EAE se planteó de tal manera que los actores involucrados en su desarrollo, así como aquellos que pueden verse afectados (ya positivamente, ya negativamente), puedan estar enterados en el proceso y, además, puedan aportar sus conocimientos y visiones a la EAE para nutrir el proyecto. Es por esto que se realizaron una serie de talleres de socialización y reuniones de trabajo en diferentes momentos del desarrollo de la EAE para mostrar su evolución; además, se creó una página web donde los actores y cualquier persona que quisiese consultar el proceso pueda hacerlo (<http://eaeoffshorepacifico.wix.com/eaepacifico>).

Entre los agentes implicados en la realización de la EAE se consideraron entidades del sector público y privado, representantes de comunidades, ONGs y centros de investigación de universidades, entre otros. Para la inclusión de cada agente se tuvo en cuenta su conocimiento del sector de hidrocarburos, de la temática ambiental, del conocimiento de la explotación de hidrocarburos costa afuera y de los procesos de participación ciudadana y democracia, de manera que tengan información y conocimientos que puedan aportar al proceso.

Siendo así, se realizó la clasificación con aprobación del INVEMAR y se citaron a los talleres descritos a continuación:

Taller	Fecha	Objetivo
Taller de socialización – Santa Marta	13 y 14 de mayo de 2014	Socializar con los actores claves los objetivos de la EAE y el estado de avance de este, así como definir los temas ambientales claves que deben orientar el proceso de ésta.
Reunión Interna	27 de mayo de 2014	Socializar el estado de avance de la EAE
Taller de socialización - Cali	2 de julio de 2014	Socializar los avances del modelo de presión del proyecto de la EAE e involucrar a los actores en la definición de alternativas ambientales
Taller de Socialización Actores	3 de octubre de 2014	Presentación de resultados y recomendaciones finales del proyecto EAE

## 6 EL SISTEMA DE LA SOSTENIBILIDAD REGIONAL

Para describir el sistema regional se ha procedido en dos fases. Una primera de análisis temáticos convencional, ambiental, social, institucional, económico y territorial de la región el Pacífico colombiano; de cada uno de ellos se han derivado temáticas claves que, en una segunda fase, se integran mediante la definición de sus relaciones mutas, formando una entidad sistémica que se denomina el Sistema de la Sostenibilidad Regional (SSR).

Los pasos metodológicos para la construcción del modelo del SSR son cuatro:

1. Identificación de los temas clave resultado de los análisis temáticos,
2. Identificación de las relaciones mutuas,
3. Realización de los mapas sistémicos,
4. Conclusiones y recomendaciones.

A continuación se recogen los temas claves, una breve descripción del SSR y las conclusiones.

### 6.1 Los Temas Claves de la Sostenibilidad Regional

La *Tabla 6-1 Temas Claves de la Sostenibilidad Regional* recoge los temas claves de la sostenibilidad regional. Cada uno de los temas claves pasa a constituir un elemento del modelo del SSR.

**Tabla 6-1** Temas Claves de la Sostenibilidad Regional

Tema Clave	Alcance
1. Falta de conocimiento sobre el medio marino-costero del pacífico colombiano	El estado del conocimiento sobre el Pacífico colombiano resulta incipiente, dificultando la toma de decisiones de ámbito ambiental y un adecuado manejo integrado de esta zona costera.
2. Contaminación del recurso hídrico por mal manejo de residuos sólidos y líquidos	El Océano Pacífico colombiano está sujeto a fuertes presiones contaminantes de origen continental y costero, que aunque caracterizadas en diverso grado, permiten señalar que este medio marino es sujeto de una sistemática contaminación.
3. Vulnerabilidad del litoral pacífico por procesos de erosión costera y cambio climático	El Pacífico colombiano se halla enfrentado a un evidenciado proceso de erosión costera producto de la deforestación de sus manglares, alta torrencialidad y escorrentía superficial, y extracción de arenas de las playas, entre otras causas. A su vez, en los próximos años se podría incrementar la vulnerabilidad de

Tema Clave	Alcance
	esta región por efecto del cambio climático y el posible incremento del nivel del mar.
4. Altos niveles de deforestación	El Pacífico colombiano está sometido a un proceso sistemático de deforestación asociada al creciente incremento de la minería, la demanda de la industria maderera, la expansión de la frontera agrícola y forestal (cultivos de palma y arboles maderables), así como al uso de maderas con fines energéticos.
5. Disminución del recurso pesquero parcialmente documentado	En el Pacífico colombiano se identifica una disminución del recurso pesquero que se da principalmente por la degradación de hábitats marinos-costeros y por el mal manejo de los recursos asociado a sobre explotación, uso inadecuado de artes y pesca ilegal. Sin embargo, este fenómeno se encuentra parcialmente documentado.
6. Estado rudimentario de desarrollo de la institucionalidad ambiental marino costera	La institucionalidad marino costera del país, y en particular del Pacífico colombiano, se encuentra en un estadio inicial de desarrollo, tanto en lo referido a sus instituciones, esto es, las normas legales que regulan la utilización del territorio; y los recursos marino costeros, las políticas, los instrumentos de planificación, así como la gobernabilidad en este ámbito de política pública.
7. Esfuerzos recientes (no necesariamente articulados) por generar marcos socio ambientales de referencia para la toma de decisión	En la región pacífica colombiana, a pesar de los vacíos en la información existentes, las presiones socio ambientales actuales y el estado rudimentario de desarrollo de la institucionalidad ambiental marino costera, recientemente se han incrementado los esfuerzos por generar marco socio ambientales de referencia en la toma de decisiones. Lo anterior en parte está sustentado en la expectativa de inicio de la actividad hidrocarbúrfica <i>costa afuera (offshore)</i> en el Pacífico colombiano, que ha supuesto la puesta en marcha de varias iniciativas de mejora de la información, de los procesos de planificación y concertación territorial, que debiera ayudar a una mejora de la toma de decisión y de la gestión territorial, pero cuyos resultados y alcances son aun difíciles de evaluar.
8. Presencia de importantes ecosistemas marino-costeros, que por diferentes presiones naturales y	La región del Pacífico colombiano está relativamente poco intervenida, se caracteriza por presentar diversos ecosistemas terrestres y marítimos que albergan gran cantidad de fauna y flora silvestre. Estos diversos ecosistemas se ven enfrentados a

Tema Clave	Alcance
antrópicas pueden estar en condiciones de vulnerabilidad.	diferentes presiones naturales (cambio climático, subsidencia de placas tectónicas) y a presiones de origen antrópico sistemáticas como la contaminación del recurso hídrico, la minería, deforestación, sobreexplotación de recursos pesqueros, todo lo que supone un riesgo para su conservación.
9. Escasa articulación de las estructuras territoriales urbanas y las rurales	<p>La región pacífica se caracteriza, con sus diferencias según Departamentos, pero de forma más homogénea en su franja costera, por un sistema territorial donde las estructuras e hitos urbanos no se encuentran suficientemente articuladas con las estructuras rurales. Esto significa que el territorio en su conjunto carece de dinámicas de integración que le permitan permear todos sus espacios de forma homogénea con las dinámicas de desarrollo, que generalmente se expanden de los emplazamientos urbanos a los rurales.</p> <p>Esta desarticulación genera impedimentos para un desarrollo económico y social regional armónico y facilita la existencia de nichos socio económico político e institucional con bajos niveles desarrollo, o degradados, dificultando igualmente el acceso del Estado al territorio.</p>
10. Disponibilidad de instrumentos de ordenamiento territorial municipal	Los instrumentos de ordenamiento territorial de escala municipal en la región del Pacífico colombiano tienen un grado de desarrollo importante, lo que permite ajustar el modelo de construcción del territorio según las necesidades dependiendo de las intencionalidades de las instituciones. Por otro lado, se encuentran menos desarrollo de otros instrumentos ambientales como los POMCAS, planificación de la unidades ambientales costeras, entre otros.
11. Vulnerabilidad de la estructura territorial	A pesar de que la región del Pacífico colombiano posee condiciones y recursos naturales que podrían favorecer su desarrollo territorial, un acumulado de condicionantes naturales e históricas hacen que disponga de una estructura territorial vulnerable y con una baja resiliencia para asimilar exitosamente las emergentes dinámicas económicas, físicas y sociales; antes bien, las situaciones de cambio se constituyen en una amenaza más que en una oportunidad para la sostenibilidad del desarrollo territorial regional.

Tema Clave	Alcance
12. Importante segmento de la economía dependiente de RRNN	La economía del Pacífico colombiano se caracteriza por disponer de un importante segmento de actividades, tanto formales como informales, en general poco tecnificadas y escasamente empresarializadas, intensivas en empleo poco cualificado, y poco intensivas en tecnología que, por un lado, subsisten en función del uso más o menos intensivo de los recursos naturales de que dispone la región; y, por otro, con un perfil ambiental deficitario, tanto por el lado de la extracción como por el de la deposición de residuos y vertidos.
13. Economía escasamente articulada con bajos niveles de desarrollo y dificultades estructurales para aprovechar el alto potencial de desarrollo económico endógeno	La economía del Pacífico colombiano se caracteriza por presentar unos niveles de desarrollo relativamente bajo, comparado con el resto del país, con un escaso nivel de integración vertical y horizontal de sus actividades económicas, bajos niveles de inversión, productividad, e innovación, y mínimas capacidades para aprovechar su potencial de desarrollo endógeno.
14. Desarrollo productivo dual con bajos niveles de integración	La estructura productiva del Pacífico colombiano está caracterizada por una dualidad entre las economías de las áreas urbanas, que aportan el volumen más importante del PIB regional, relativamente tecnificadas y algunas relacionadas con la economía mundial, y por el otro, un importante segmento de carácter rural con actividades agrícolas, pesqueras, y de pequeño comercio, orientadas al mercado nacional o de subsistencia, ambas escasamente integradas.
15. Significativa presencia de economía de carácter ilegal	La región del Pacífico colombiano está marcada por la presencia de un segmento significativo de economía ilegal, actividades de explotación minera, explotación forestal o pesca, son desarrolladas por algunos agentes económicos de manera desorganizada y produciendo efectos nocivos para la economía del conjunto del pacífico. A esto se suma la importancia que ha adquirido el cultivo y procesamiento de sustancias ilegales y el narcotráfico que por la ubicación de la región facilita la salida al extranjero agudizando la dinámica de economía ilegal.
16. Alta dependencia de la economía regional de los recursos percibidos por los departamentos y uso ineficiente de los mismos	La economía regional es sistemáticamente subsidiada por el Estado para que las administraciones municipales y departamentales puedan llevar cabo su funciones y prestar los

Tema Clave	Alcance
	servicios públicos mínimos, sin embargo, los recursos no son bien utilizados por las regiones y su uso se vuelve deficiente.
17. Altos niveles de desempleo y escasas oportunidades laborales	El panorama laboral en la Región Pacífica se caracteriza por altas tasas de desempleo e informalidad, con bajos ingresos, carencia de protección social y alta flexibilidad laboral, comparativamente con los niveles nacionales.
18. Falta de valoración y desconocimiento de las comunidades étnicas del litoral pacífico	Históricamente la intervención pública y privada en la región del Pacífico colombiano ha desconocido presencia de comunidades negras e indígenas, mayoritarias en el conjunto de la población regional, lo que ha supuesto que la intervención en el territorio, con fines económicos tanto privados como públicos, de generación de infraestructura y estructuración política o territorial se haya realizado sin ninguna consideración con sus habitantes, y con un significativo desconocimiento de su cultura e intereses, lo que incluso ha derivado en procesos de negación y pérdida de la identidad cultural.
19. Significativa afectación a la cultura y la organización de las comunidades étnicas	La cultura, el tejido social, y formas de gobierno de las comunidades étnicas de la región del pacífico colombiano han sido históricamente lesionados por la acción u omisión del Estado y de agentes privados que no han reconocido ni su singularidad, ni su existencia, ni sus valores propios. En las últimas dos décadas esta afección se ha agudizado, a pesar de las normas legales que las protegen, debido a otras amenazas, como la de los actores armados e ilegales (minería ilegal, narcotráfico), monocultivos, megaproyectos y la insuficiente protección por parte del Estado. A pesar de esta situación, los Consejos Comunitarios y los Cabildos mantienen su compromiso por defender sus territorios, su cultura y el derecho a permanecer allí en unas condiciones de vida dignas.
20. Derechos sobre territorios étnicos en disputa por agentes externos	Los derechos sobre sus tierras ancestrales adquiridos por las comunidades afrocolombianas e indígenas se ha convertido en la región del Pacífico colombiano en una fuente de conflicto y de violencia para las mismas, debido al interés de diferentes actores por obtener el control y explotación de estos territorios. Esos intereses proceden de diferentes sectores y actores, armados o no armados, legales e ilegales, que a menudo se entrelazan. Los conflictos territoriales se resuelven violentamente, en detrimento

Tema Clave	Alcance
	de los indígenas y afrodescendientes, con graves violaciones de derechos humanos y del DIH, por su incorporación a un conflicto que no les pertenece.
21. Dificil gestión de políticas de protección a comunidades étnicas	Después de 23 años de la Constitución de 1991 y de la promulgación de varias normas encaminadas a la protección de las comunidades étnicas del pacífico, sus condiciones de vida no han tenido cambios importantes, la aplicación de la legislación en estas comunidades ha sido inadecuada, limitada y esporádica. Por lo anterior, las condiciones históricas de abandono, afectación y vulnerabilidad de éstas comunidades sumado al desconocimiento de la cultura, gobernabilidad y hábitos culturales de las mismas, ha transformado el derecho de Consulta Previa otorgado a las mismas en un proceso de difícil gestión socio político institucional, que en nada ha favorecido la gobernabilidad de la región y los necesarios consensos para su desarrollo sostenible.
22. Bajos niveles de calidad de vida de la población	Históricamente todos los índices de calidad de vida de la población en la región del Pacífico colombiano muestran una situación crítica comparada con la media nacional. Esta situación se ve agravada por el conflicto armado, las actividades económicas (legales e ilegales) que han generado daño ambiental e inseguridad alimentaria y las dificultades del Estado para prestar los servicios públicos y sociales básicos a un alto porcentaje de la población.
23. Conflicto armado y significativas afectaciones a los derechos humanos	La región del Pacífico colombiano se encuentra afectada por un proceso de conflicto armado extendido en su territorio asociado a la recomposición de los circuitos de comercialización y tráfico de drogas ilícitas, así como por la presencia de grupos armados al margen de la Ley, como son las guerrillas de las FARC y en menor magnitud del ELN, o de bandas de neoparamilitares. Un efecto muy relevante es que grupos armados ilegales ejercen un extraordinario poder de coacción sobre amplios ámbitos de la vida social. Esos intereses proceden de diferentes sectores y actores, armados o no armados, legales e ilegales, que a menudo se entrelazan. Los conflictos territoriales se resuelven violentamente, en detrimento de los indígenas y afrodescendientes, con graves violaciones de derechos humanos

Tema Clave	Alcance
	<p>y del DIH, por su incorporación a un conflicto que no les pertenece.</p> <p>Además de los intereses que se mueven en torno al negocio ilícito del narcotráfico, en la región se ha evidenciado una relación entre la violación de los derechos humanos y el modelo de económico que se ha impuesto en función de favorecer la vinculación de la economía colombiana a los mercados internacionales y la explotación de recursos naturales.</p>
<p>24. Bajos niveles de gobernabilidad y significativa presencia de corrupción</p>	<p>La región del Pacífico colombiano se caracteriza por unos muy bajos niveles de gobernabilidad, es decir, por una escasa estabilidad institucional y política, escasa efectividad en la toma de decisiones y en la administración. La región se caracteriza por poca continuidad en las reglas y las instituciones, y débil consistencia en la toma de decisión. Como resultado la región muestra una débil estructura de gobierno regional, entendida como al capacidad de la sociedad y del estado en la región para asegurar una relación fluida y coherente entre Estado y sociedad y un conjunto armónico de políticas públicas.</p>
<p>25. Debilidad institucional</p>	<p>Las instituciones públicas rectoras de la vida regional son débiles y tienen dificultades para ejercer de forma consistente sus funciones. Esta debilidad institucional permea tanto a las administraciones locales, como regionales, así como a otras entidades públicas presentes en la región, y se hace presente a través de todo el abanico de funciones públicas, como son regular, planificar, invertir y ejecutar, así como fiscalizar. Esta situación refuerza el poder fáctico de los grupos armados ilegales en la región y su predominio en ciertos ámbitos por sobre la institucionalidad.</p>
<p>26. Débil presencia y visión del Estado en la región. Ausencia histórica de modelos (planes, programas y proyectos) de desarrollo pertinentes y sostenidos para la región del Pacífico colombiano.</p>	<p>La presencia del Estado en la región del Pacífico colombiano ha estado caracterizada por la ausencia de una visión de largo plazo, incluso por la ausencia de una proyección de la región como parte integrante del territorio nacional. Las intervenciones del Estado en la región se han caracterizado bien por su cortoplacismo y o bien por su infructuosidad.</p> <p>Los planes y programas de intervención se han concebido desde la lógica de un modelo económico que desconoce las particularidades culturales y territoriales de la región y se han</p>

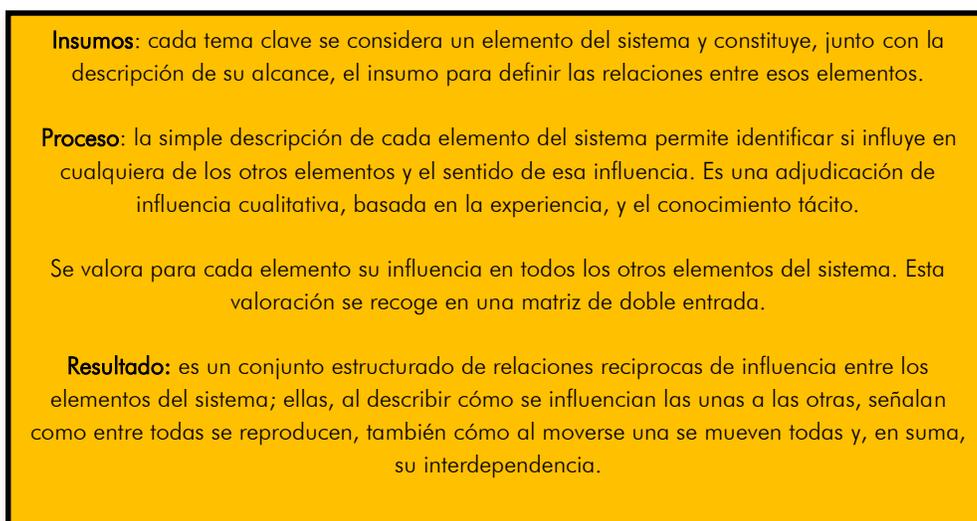
Tema Clave	Alcance
	fundamentado en el ofrecimiento de sus recursos naturales a inversionistas extranjeros, como estrategia para impulsar el “desarrollo” regional y nacional; estas intervenciones han evidenciado que el énfasis no está en las comunidades sino las potencialidades productivas de la región.
26. Iniciativas no articuladas estratégicamente en el territorio	Las grandes intervenciones en el territorio regional carecen de una articulación estratégicas, es decir, de una inserción consistente en estrategias o proyectos regionales de largo plazo, estando en general orientadas a satisfacer intereses individuales, propósitos puntuales y de corto plazo.
28. Ausencia de criterios socio ambientales estratégicos para la toma de decisión regional	La región del Pacífico colombiano no dispone de criterios ambientales y sociales estratégicos articulados que aseguren la incorporación consistente de valores ambientales y sociales en la toma de decisión estratégica regional.
29. Región con valioso y diverso patrimonio natural	La región del pacífico colombiano se caracteriza por disponer de un patrimonio natural singularmente rico, y en un estado general de razonable conservación, amén de ser muy diverso.

Fuente: Elaborado por Unión Temporal TAU – ACON

## 6.2 El Sistema de la Sostenibilidad Regional

Una vez se dispone de los Temas Claves, estos son puestos en relación unos con otros hasta definir un todo integrado de elementos, esto es, un sistema.

**Ilustración 6-1** Recuadro metodológico Identificación de relaciones de influencia entre Elementos del Sistema



El resultado de establecer las relaciones mutuas de influencia es trasladado a un mapa cognitivo recogido en la Ilustración 6-2 Sistema de la Sostenibilidad Regional del Pacífico colombiano.

Lo que revela la Ilustración 6-2 Sistema de la Sostenibilidad Regional del Pacífico colombiano, es un sistema complejamente articulado con muy escasas, sino nulas producciones positivas. Ello ya se podía constatar en la selección de temas claves, lo que aquí se revela es como esas producciones negativas se alimentan unas a otras. A grandes rasgos estas son las lógicas que dirigen el funcionamiento del sistema:

- El rico patrimonio natural regional, en un estado razonable de conservación, se está viendo sistemáticamente amenazado por la creciente vulnerabilidad de los ecosistemas regionales, pero igualmente por otros elementos del sistema como la vulnerabilidad de la estructura territorial que facilita un acceso desordenado al territorio que deviene en afección al patrimonio natural.
- La vulnerabilidad de los ecosistemas naturales deviene, por un lado, de una economía débilmente articulada, como para ofrecer otras alternativas productivas que aquellas dependientes de los recursos naturales, pero realizadas en condiciones productivas primarias. Pero también, por otro, de los bajos niveles de vida de la población que presionan sobre los ecosistemas de forma descuidada y sistemática, así como de intervenciones en el territorio tanto productivas como de infraestructura carente de una articulación estratégica, pues facilitan en muchos de los elementos antes mencionados una significativa economía ilegal que, además, implica otra fuente de aumento de la fragilidad de los ecosistemas regionales.



transforman en una escuálida demanda interna que no favorece la inversión productiva y economías más modernas. Finalmente, el conflicto armado fomenta las modalidades productivas asociadas a los recursos naturales, la economía ilegal y la escasa integración de la economía regional.

- El sistema territorial presenta un alto grado de vulnerabilidad por hallarse fundado en unas estructuras débiles, afectándole directamente la escasa articulación campo-ciudad, caracterizada por un sistema de infraestructura y de servicios poco integrador de esos ámbitos; pero también por sus centros poblados, que carecen de relaciones horizontales y jerárquicas funcionales definidas, caracterizadas por el autarquismo y la debilidad territorial.
- Esta situación se alimenta muy singularmente de la debilidad institucional, pues la institucionalidad es la única capaz de imprimir una mayor integración al desarrollo territorial de la región, pero también se ve afectada por el conflicto armado que actúa como un potente catalizador de la desintegración regional y neutralizador de los esfuerzos institucionales en este sentido.
- Otro aspecto de la economía regional es la alta dependencia de la financiación de los gobiernos regionales y municipales de las transferencias del Estado, y de las escasas capacidades recaudadoras de que disponen, lo que además ha sido una fuente de corrupción. Los incentivos de las instituciones regionales antes que al fomento del desarrollo endógeno integrado están en actividades que impuestas en el territorio puedan generar a corto plazo significativas entradas de recursos frescos.
- La escasa estructuración y funcionalidad del territorio región afecta como se ha dicho al sistema económico regional, pero también alimenta conflictos sociales regionales por el control de la tierra, el que además ha sido crecientemente influenciado por la economía ilegal, y el conflicto armado.
- La sociedad regional se caracteriza por un alto grado de desintegración y conflictividad, en el centro de este fenómeno se ubica una pobre valoración de la cultura y las organizaciones de las comunidades étnicas que de forma muy dominante pueblan la región, habiéndose caracterizado las intervenciones estatales por un desconocimiento de las mismas. Esta situación se ve alimentada por una sistemática ausencia de una visión de Estado sobre la región que facilitase una mirada proactiva e integradora del desarrollo regional.
- Esta no valoración de organizaciones y cultura de comunidades étnicas alimenta de forma inmediata un proceso de alteración de esas comunidades y de sus culturas, que además del proceso general anterior, se ve alimentado por la existencia de una fuerte economía ilegal, que compite por los recursos naturales, la tierra y en ocasiones por el capital humano disponible con mecanismos coercitivos cuando no mediante la violencia directa. También se nutre del conflicto armado que se ceba particularmente con las comunidades étnicas debido a su relativa desprotección, y finalmente se ve favorecida por intervenciones no articuladas

en el territorio en general fomentadas por entidades estatales o privadas con el apoyo de las primeras.

- Particularmente importante es la disputa por territorio que incentiva la economía ilegal así como el conflicto armado, lo que alimenta la alteración a las comunidades étnicas regionales.
- Esta configuración de elementos sociales se traduce y alimenta una significativa conflictividad en la gestión de los derechos de estas comunidades, que frente a los agravios históricos utiliza los derechos concedidos como plataforma de reivindicación de otros derechos y que se ve alimentada por una institucionalidad débil como para gestionar el conflicto.
- Los bajos niveles de calidad de vida de muy amplios segmentos de la población regional pudieran sintetizar, junto con la afección a comunidades étnicas el estado del subsistema social regional. Esta situación es alimentada desde numerosos elementos del sistema, en primer lugar de la economía, incapaz de generar ingresos dignos para las familias, la estructura territorial que impide movilidad y posibilidad de asentamientos dignos, la debilidad institucional incapaz de prestar servicios públicos en condiciones, la afección a comunidades étnicas que deteriora la cultura y la dignidad de las poblaciones, la falta de empleo que aboca a las familias a opciones muy primarias de actividad económica, sino a la economía ilegal.
- Los elementos sociales del sistema juegan un papel relevante en otros subsistemas, en particular el político institucional, pues los problemas sociales alimentan la debilidad de las instituciones, mediante su deslegitimación como actor articulador de la sociedad en bien de todos, fomentan la falta de gobernabilidad regional y la difícil gestión de los derechos de las comunidades.
- Los bajos niveles de calidad de vida a su vez, alimentan las deficitarias modalidades de actividad económica, como el extractivismo de baja intensidad, la afección a ecosistemas vulnerables, el escaso incentivo a la economía formal debido a unos bajos niveles de demanda, entre otros.
- El sistema político institucional de la región no es menos conflictivo, y juega un papel central en la reproducción del sistema. Dentro del mismo la debilidad institucional tiene un papel muy importante, y en un papel de doble vía, por un lado, la debilidad institucional es fomentada por todas las externalidades ambientales, económicas, sociales son territoriales del sistema, por la vía de su deslegitimación. Es decir, si el sistema no funciona globalmente bien se le adjudica la responsabilidad a quien tiene la responsabilidad de gestionar estos agregados, las instituciones, como es capaz de mantener la funcionalidad de los subsistemas, los agentes le quitan legitimidad y capacidad para constituir el elemento rector del sistema, primando sus estrategias y lógicas particulares que tiene a la desintegración, antes que la integración.

- Por otro lado, la debilidad institucional en si misma favorece las externalidades económicas, territoriales, sociales y ambientales al no permitir el desarrollo de políticas y herramientas que permitan reorientar los procesos nocivos que dentro de cada una de esas realidades se producen. Esto no es únicamente ausencia de autoridad, que en ocasiones es por esa vía que alimenta el desorden del sistema, sino de ausencia de orientación estratégica.
- Un elemento importante en este contexto es la débil presencia y ausencia de una visión de Estado para la región, pues ha favorecido un modelo económico y territorial desarticulado, la escasa gobernabilidad regional y su debilidad institucional. De facto la región ha estado huérfana de un ente rector capaz de orientar estratégicamente su desarrollo, pues como región tiene limitada capacidad para hacerlo, no sólo materiales, sino político institucionales.
- Una buena parte de los conflictos provocados por las disfuncionalidades del sistema, económicos, sociales, ambientales, alimentan la baja gobernabilidad regional. Esta a su vez, favorece la debilidad institucionalidad, y la ausencia de criterios de desarrollo socio ambiental estratégico para el desarrollo regional, esto alimenta la proliferación de iniciativas no articuladas en el territorio, que alimentan la disfuncionalidad social, ambiental y territorial.
- El sistema presenta una serie de disfuncionalidades derivadas de su escasa integración, éstas debilitan al subsistema político institucional, el que no puede revertir las disfuncionalidades de sus subsistemas porque carece de las mínimas capacidades para poder actuar como ente rector del sistema regional, finalmente el Estado ha hecho omisión de su rol integrador en la escena regional.

En síntesis el mapa del SSR revela un sistema extremadamente frágil con numerosas disfuncionalidades que se realimentan las unas a las otras, producto de una profunda desintegración entre sus subsistemas, y al interior de los mismos. Esto muestra, por un lado, un sistema primariamente estructurado que es sometido a presiones exógenas, que aunque no sean de gran magnitud son capaces de desarticularlo y generar disfuncionalidades de diverso tipo. Como la región no ha sido sometida a un proceso intenso de desarrollo todas estas externalidades, económicas, ambientales, o territoriales son en general de baja intensidad, salvo la social, que ha adquirido la característica de una degradación generalizada de ese subsistema, y la del subsistema político institucional, primero, porque resulta ser el sumidero de la disfuncionalidad sistémica, segundo, porque como su función es justamente ordenar el sistema, el no hace más que reflejar el desorden funcional del mismo, y tercero, su cooptación por los actores exógenos que se aprovechan de la extracción puntual de renta del mismo es fundamental para vehicular ese proceso.

Por otro lado, esta situación revela la incapacidad para pensar, diseñar y poner en marcha, estrategias, políticas, y acciones que tiendan a la compensación del sistema como un todo, pensándolo como un todo a futuro, pues bien, o priman los intereses particulares de agentes

endógenos o exógenos interesados en la renta de corto plazo, o bien la propia institucionalidad está cooptada o es incapaz de asumir esa tarea.

Y finalmente el ente rector, el Estado, del sistema, la nación colombiana, en el cual el sistema regional está inserto, ha obviado el papel rector que le cabe sobre este subsistema regional, papel además que sólo el cómo Estado nacional puede jugar.

## 7 EL MODELO DE PRESIÓN DE LA INDUSTRIA HIDROCARBURÍFERA COSTA AFUERA (OFFSHORE)

El modelo de presión de la industria hidrocarburífera costa afuera se elaboró en base a una revisión de la experiencia internacional que permitió identificar 11 tendencias de desarrollo que de forma más o menos sistemática ha acompañado el desarrollo de la esta industria. Estas se recogen a continuación en la Tabla 7-1 Tendencias de desarrollo de la Industria

**Tabla 7-1** Tendencias de desarrollo de la Industria hidrocarburífera costa afuera

Tendencias sectoriales internacionales	Resumen
<p>1. <b>Inconformidad social respecto del reparto de los beneficios del crecimiento petrolero</b></p>	<p>El desarrollo de la industria <i>costa afuera (offshore)</i> no va automáticamente acompañado con una mejora sistemática de las condiciones de empleo, de los ingresos y la calidad de vida de las comunidades cercanas a estos proyectos.</p>
<p>Tipología: Social</p>	<p>Por esta razón se constata en repetidas oportunidades un importante grado de insatisfacción de las poblaciones circundantes por su escasa participación en los beneficios del crecimiento de la industria en el territorio. Esta situación no es una responsabilidad exclusiva de la industria, sino en muchos casos del Estado que nos es capaz de transformar la renta petrolera en calidad de vida de las comunidades.</p> <p>Esto se traduce en conflictividad social de diversa naturaleza.</p>
<p>2. <b>Fomento parcial al empleo local y regional</b></p>	<p>La industria costa afuera fomenta el empleo dada su demanda de capital humano capacitado. Sin embargo, las comunidades locales no cumplen siempre con los requisitos suficientes para manipular la sofisticada tecnología que implican proyectos de esta índole. Esto se traduce en un sesgo laboral a escala local, pues el empleo local se concentra en los niveles de menor cualificación y renta, no generándose una modificación sustancial del mercado laboral local.</p>
<p>Tipología: Social</p>	<p>Esto se traduce en un sesgo laboral a escala local, pues el empleo local se concentra en los niveles de menor cualificación y renta, no generándose una modificación sustancial del mercado laboral local.</p>
<p>3. <b>Migraciones e incremento de la población derivado del crecimiento costa afuera (offshore).</b></p>	<p>El desarrollo de la industria <i>costa afuera (offshore)</i> va acompañada de procesos migratorios hacia las zonas de exploración y explotación. Parcialmente estos procesos migratorios están justificados por el incremento de la demanda de mano de obra cualificada y no cualificada, pero en general sobrepasan las capacidades de absorción por la industria. Los centros poblados tienden a incrementar su población residente por esta causa.</p>
<p>Tipología: Social / Económico</p>	<p>Los centros poblados tienden a incrementar su población residente por esta causa.</p>

Tendencias sectoriales internacionales	Resumen
4. <b>Incentivo al desarrollo de nuevas actividades económicas locales de suministro a la industria costa afuera (offshore)</b>	La industria petrolera, tanto <i>costa afuera (offshore)</i> como on shore, genera una demanda de bienes y servicios que pueden ser crecientemente satisfechos por las economías locales. Esto supone el fortalecimiento y la emergencia de empresas de seguridad, hotelería y alimentos entre otras, así como de prestación de servicios productivos relativamente simples. En general se trata de empresas intensivas en trabajo y de bajos niveles de productividad y desarrollo tecnológico.
Tipología: Económico	
5. <b>Riesgos en salud por introducción de contaminantes tóxicos en la cadena alimenticia</b>	En el largo plazo la industria <i>costa afuera (offshore)</i> presenta el riesgo de generación de impacto en la salud humana, derivada de la exposición a contaminantes tóxicos liberados por derrame o por desecho en el medio ambiente. En este sentido, se corre el riesgo que estas sustancias tóxicas entren a la cadena alimenticia y afecten otras actividades como la caza, la pesca y la agricultura. Las regulaciones laxas y las malas prácticas socio ambientales permiten que riesgos de este tipo terminen materializándose.
Tipología: Social / Salud	
6. <b>Riesgos ambientales producto de la actividad petrolera costa afuera debido a una aplicación laxa de medidas de gestión ambiental</b>	La actividad hidrocarburífera <i>costa afuera (offshore)</i> no implica potencialmente y en sí misma, es decir, mirado cada proceso de exploración, cada proceso de explotación y cada proceso de transporte singularmente, daños al medio ambiente que no puedan ser debidamente evitados, mitigados o compensados mediante el uso de las tecnologías y los procesos de gestión ambiental disponibles. Sin embargo, la industria muestra una particular tendencia a generar daños ambientales si la gestión ambiental de los proyectos hidrocarburíferos no respeta en su integridad, es decir, durante toda la vida del proyecto, desde la su concepción a su abandono, las mejores prácticas. Esto genera un riesgo singular de daño al medio ambiente.
Tipología: Ambiental	
7. <b>Creciente contaminación de aguas marinas por desechos derivados de la producción de hidrocarburos salvo existencia de una normativa muy estricta.</b>	El manejo de desechos en la industria <i>costa afuera</i> es un tema clave. Específicamente el manejo de Aguas de Producción y Fluidos de Perforación. Estos desechos de perforación en aguas profundas son tóxicos en el largo plazo y ocupan un volumen relativamente grande que es depositado en el piso marino luego de la perforación, dependiendo de las regulaciones de cada país. Estos niveles de toxina afectan los ciclos reproductivos de la vida marina y alteran la cadena alimenticia afectando en medida a humanos. Muchas de las sustancias tóxicas liberadas por los desechos de la E&P, como arsénico, bario, cromo y mercurio se replican en peces y en su defecto en humanos. Estos fenómenos contaminantes solo son evitables mediante
Tipología: Ambiental	

Tendencias sectoriales internacionales	Resumen
	regulaciones, fiscalizaciones y sistemas institucionalizados de gestión ambiental particularmente estrictos.
8. Desarrollo de infraestructura portuaria y urbano	El desarrollo de la actividad hidrocarburífera <i>costa afuera</i> ( <i>offshore</i> ) requiere de manera creciente el desarrollo de infraestructura portuaria de apoyo para su funcionamiento, puertos, o diques secos entre otros. En la medida que la industria madura a escala regional estas infraestructuras tienen mayor envergadura y comienzan a modular el desarrollo territorial en su conjunto.
Tipología: Institucional	
	Junto a esto, a la presión migratoria debido al incremento del mercado laboral y el mayor dinamismo de las actividades económicas también impulsa el desarrollo de los centros urbanos más cercanos a los desarrollos hidrocarburíferos o estratégicos.
9. Necesidad de desarrollo de un marco normativo legal nacional para la industria costa afuera.	El desarrollo de la industria <i>costa afuera</i> ( <i>offshore</i> ) en general implica para los países nuevas necesidades regulatorias derivadas de la singularidad de esta actividad industrial, que importa riesgos y situaciones que no necesariamente están cubiertas por la legislación que regula las restantes actividades industriales. Si bien ya existe una legislación detallada en diversos países que es una indudable referencia, ello no supone ni que se puedan adaptar sin más, y n requieran una validación técnica adaptada a las condiciones del país, ni evita la necesidad de llevar adelante el proceso legislativo respectivo. Esta es una necesidad vital, porque la ausencia de normatividad suficiente para regular la industria es fuente de riesgos ambientales, sociales y económicos, y de conflictos institucionales y de gobernabilidad.
Tipología: Legal / Institucional	
10. Necesidad de desarrollo de un marco normativo legal regional o internacional para la industria costa afuera	Las regulaciones regionales e internacionales vigentes hacen parte de un marco regulatorio y un proceso por el cual ha llevado la industria costa afuera en los países a través del tiempo. En años recientes, los esfuerzos por elaborar un acuerdo internacional que regule las actividades de perforación en aguas profundas han fallado. Es por esto que, a nivel regional, se han adoptados progresiva, pero parcialmente, regulaciones entre países para lidiar con problemas potenciales transfronterizos. La industria costa afuera supone y necesita de regulación internacional, de carácter global o regional. (Spicer, 2013)
Tipología: Legal / Institucional	
11. Incremento de ingresos fiscales derivados de producción de hidrocarburos	El incremento de la actividad de producción de hidrocarburos <i>costa afuera</i> ( <i>offshore</i> ) traerá aparejada un incremento de las regalías y una mayor disponibilidad por parte del Estado en general para inversiones en mejora

<b>Tendencias sectoriales internacionales</b>	<b>Resumen</b>
Tipología: Económica	de la prestación de servicios públicos, fortalecimiento de las instituciones, de la planificación sectorial y territorial, y mejora de las infraestructuras.

**Fuente:** Elaborado por Unión Temporal TAU - ACON

Se trata de un conjunto amplio de 11 DP que comprenden aspectos de naturaleza ambiental, económica, institucional, social, urbana y territorial y normativa.

## 8 ANÁLISIS DE EFECTOS

Los posibles riesgos del desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera en la región del Pacífico colombiano se derivaron de contrastar el SSR con las tendencias de desarrollo internacional de la industria hidrocarburífera costa afuera, que a efectos de la modelación se denominaron Dinámicas.

### Ilustración 8-1 Metodología de identificación de riesgos

**Insumos:** Elementos del sistema y la descripción de su alcance, Dinámicas de desarrollo de la Industria OFF shore a nivel internacional identificadas y su descripción.

**Proceso:** La descripción de cada Dinámicas de desarrollo de la Industria OFF shore a nivel internacional identificada es contrastada con la descripción de cada Elemento del sistema en orden a identificar si es razonable pensar que la primera pudiese afectar al segundo. De esta manera se establece las relaciones de efecto que cada Dinámica tiene sobre los elementos del sistema. A la vez se cualifica si la relación de efecto es positiva o negativa para el Elemento afectado.

Este ejercicio se lleva a cabo en una matriz de doble entrada. En filas recoge las Dinámicas y en columnas los elementos. La suma por fila recoge el número de efectos totales que recibe un elemento, y la suma por filas el número total de efectos que provoca una Dinámica.

Así cada Dinámica suma tantos efectos como elementos afecte, y Cada elemento suma tantos efectos como veces es afectado por las diversas Dinámicas.

Es una adjudicación de influencia cualitativa, basada en la experiencia, y el conocimiento tácito.

**Resultado:** Identificación de la totalidad de efectos ( riesgos) que es razonable pensar que las Dinámicas van a tener sobre los elementos del SSR.

### 8.1 Efecto sistémicos

La evaluación sistémica llevada a cabo permitió derivar diversos tipos de resultados, no obstante, dada su característica los más relevantes son los que se pueden caracterizar como efectos sistémicos netos totales que generarían las dinámicas de la industria hidrocarburífera costa afuera en el SSR del Pacífico colombiano.

### Ilustración 8-2 Los efectos sistémicos

Cada Dinámica puede afectar a uno o más elementos del SSR. Más ese primer efecto directo tiene luego un efecto en un tercer elemento, y ese tercer elemento puede volver a influenciar el primero y a muchos otros Elementos. Una Dinámica afecta al elemento A, que influencia al elemento B, este a su vez influencia al elemento C, y el elemento C puede, por cualquier vía, influenciar al A, y así sucesivamente. Por tanto, el potencial de afección sistémica es mucho mayor y rico que el primer efecto directo.

El efecto sistémico es el efecto producido total a través del sistema que tiene un efecto primario de una Dinámica en un Elemento.

Visto desde los Elementos es el efecto total sistémico que sufre cada uno derivado de todos los efectos directos primarios que generan las Dinámicas.

Cada Elemento sufre por tanto un efecto sistémico agregado producto de los efectos directos que las Dinámicas generan en el SSR. Ello facilita un primer valor de efecto sistémico por elemento. No obstante para mensurar mejor ese efecto se ha elaborado un índice. Este índice valora el balance neto de relaciones de efecto de cada elemento en función de su ubicación respecto del escenario más negativo posible para ese elemento.

La Tabla 8-1 Índice de relaciones de efecto sistémico por elemento del SSR, recoge el resultado de aplicar el índice de negatividad relativa de las relaciones de efecto directa a los elementos del SSR.

**Tabla 8-1** Índice de relaciones de efecto sistémico por elemento del SSR

Elementos del SSR	Distancia al Max negativo
24. Bajos niveles gobernabilidad	-36,3%
11. Vulnerabilidad estructura territorial	-37,7%
16. Dependencia Departamentos recursos externos y mal uso	-38,0%
18. No valoración y desconocimiento comunidades étnicas	-38,4%
9. Escasa articulación territorial	-41,4%
21. Difícil gestión derechos comunidades	-42,8%
3. Vulnerabilidad erosión y CC	-42,8%

Elementos del SSR	Distancia al Max negativo
6. Rudimentaria institucionalidad marino costera	-43,2%
14. Desarrollo productivo dual	-45,9%
27. Iniciativas no articuladas en territorio	-46,2%
5. Disminución RR. Pesquero	-46,6%
10. Disponibilidad Inst. OT	-47,5%
19. Alteración cultura comunidades étnicas	-50,5%
2. Contaminación RR. Hídricos	-50,9%
1. Falta conocimiento	-53,0%
25. Debilidad institucional	-53,4%
13. Economía no articulada	-53,7%
22. Bajos niveles de calidad de vida	-54,3%
4. Alta deforestación	-55,4%
23. Conflicto armado afectación DDHH	-55,5%
8. Ecosistemas presionados y vulnerables	-55,8%
20. Derechos en territorios étnicos en disputa	-57,5%
26. Débil presencia visión de Estado	-58,2%
12. Economía dependiente de RRNN	-59,0%
28. Ausencia criterios socio ambientales estratégicos	-59,9%
15. Economía ilegal	-60,6%
7. Esfuerzos recientes marco socio ambiental	-63,5%
17. Alto desempleo	-68,8%

Elementos del SSR	Distancia al Max negativo
29. Región con valioso y diverso patrimonio natural	-77,3%
Total	-50,9%

Fuente: Elaborado por Unión Temporal TAU - ACON

Un grupo importante de elementos del SSR aparecen con un índice de efecto sistémico de intensamente negativo, ello son: Bajos niveles gobernabilidad, Vulnerabilidad estructura territorial, Dependencia Departamentos recursos externos y mal uso, No valoración y desconocimiento comunidades étnicas, Escasa articulación territorial, Difícil gestión derechos comunidades, Vulnerabilidad erosión y CC, Rudimentaria institucionalidad marino costera. Se trata de alguno de los elementos centrales del sistema institucional, social y territorial.

Esto significa que el efecto sistémico negativo agregado que sufren por las dinámicas de presión que genera la industria off shore, están muy cerca del peor escenario posible. Luego, 17 de los 29 elementos del SSR se encuentran con un índice caracterizado como sensiblemente negativo, donde se ubican la mayoría de los elementos ambientales, sociales, económicos, territoriales e institucionales estructurales.

Dos elementos, alto desempleo, y rico patrimonio natural se hallan en una mejor posición relativa, no habiéndose realizado su peor escenario. La media para todo el sistema es de sensiblemente negativo.

Un paso siguiente es combinar los efectos sistémicos que sufre cada elemento (que por razones de brevedad no se han incorporado en este texto) con el valor que obtiene en el anteriormente comentado Índice.

El resultado obtenido se recoge en la **Tabla 8-2** Síntesis de efectos sistémicos, que refleja una doble perspectiva, por un lado el grado de afección sistémica que sufre cada elemento ponderada, si se quiere por su ubicación con respecto al máximo negativo, es decir, por su ubicación respecto del peor escenario posible.

**Tabla 8-2** Síntesis de efectos sistémicos

Elemento	Síntesis riesgo
2. Contaminación del recurso hídrico por mal manejo de residuos sólidos y líquidos	Muy alto
8. Presencia de importantes ecosistemas marino-costeros, que por diferentes presiones naturales y antrópicas pueden estar en condiciones de vulnerabilidad.	Alto
6. Estado rudimentario de desarrollo de la institucionalidad ambiental marino costera	Alto
5. Disminución del recurso pesquero parcialmente documentado	Alto
22. Bajos niveles de calidad de vida de la población	Alto
9. Escasa articulación de las estructuras territoriales urbanas y las rurales	Alto
29. Región con valioso y diverso patrimonio natural	Alto
23. Conflicto armado y significativas afectaciones a los derechos humanos	Alto
21. Dificil gestión de políticas de protección a comunidades étnicas	Alto
24. Bajos niveles de gobernabilidad y significativa presencia de corrupción	Grave
19. Significativa afectación a la cultura y la organización de las comunidades étnicas	Grave
18. Falta de valoración y desconocimiento de las comunidades étnicas del litoral pacífico	Grave
1. Falta de conocimiento sobre el medio marino-costero del pacífico colombiano	Grave

Elemento	Síntesis riesgo
27. Iniciativas no articuladas estratégicamente en el territorio	Grave
11. Vulnerabilidad de la estructura territorial	Grave
16. Alta dependencia de la economía regional de los recursos percibidos por los departamentos y uso ineficiente de los mismos	Grave
10. Disponibilidad de instrumentos de ordenamiento territorial municipal	Menos grave
25. Debilidad institucional	Menos grave
3. Vulnerabilidad del litoral pacífico por procesos de erosión costera y cambio climático	Menos grave
20. Derechos en territorios étnicos en disputa por agentes externos	Menos grave
14. Desarrollo productivo dual con bajos niveles de integración	Menos grave
28. Ausencia de criterios socio ambientales estratégicos para la toma de decisión regional, dificultad caracterizar riesgos y oportunidades	Menos grave
12. Importante segmento de la economía dependiente de RRNN	Menos grave
26. Débil presencia y visión del Estado en la región. Ausencia histórica de modelos (planes, programas y proyectos) de desarrollo pertinentes y sostenidos para la región del Pacífico colombiano.	Menos grave
13. Economía escasamente articulada con bajos niveles de desarrollo y dificultades estructurales para aprovechar el alto potencial de desarrollo económico endógeno	Menos grave
4. Altos niveles de deforestación	Menos grave

Elemento	Síntesis riesgo
7. Esfuerzos recientes (no necesariamente articulados) por generar marcos socio ambientales de referencia para la toma de decisión	Leve
15. Significativa presencia de economía de carácter ilegal	Leve
17. Altos niveles de desempleo y escasas oportunidades laborales	Leve

Fuente: Elaborado por Unión Temporal TAU-ACON

Esto dice, por ejemplo, que Contaminación del recurso hídrico por mal manejo de residuos sólidos y líquidos presenta una situación de riesgo muy alto, porque por un lado, los efectos sistémicos negativos que sufre son altos y a la vez se sitúan muy cerca del peor escenario posible. En definitiva mirando en conjunto un total de 16 elementos de 29 del SSR, es decir, un 55% de ellos, presentan riesgos entre muy altos y graves por efecto de la posible expansión de la actividad hidrocarburífera en la región el pacífico colombiano.

## 8.2 Lectura final de efectos sistémicos

Este ejercicio de evaluación de efectos se basa en una modelación que no pretende ser en ningún caso una réplica de la realidad, sino un instrumento para sistematizar y articular el conocimiento de la estructura regional de sostenibilidad y sus posibles afecciones debidos a una supuesta entrada de la industria costa afuera.

Por lo tanto, sus resultados no suponen afirmar que los riesgos que se han identificado se materializarán en hechos fácticos de una determinada magnitud en un lugar preciso del espacio y del tiempo.

Se trata de posibles efectos de naturaleza estructural. Es decir, de afecciones derivadas de poner en movimiento el modo en que realidades regionales agregadas se encuentran articuladas, lo que deviene en que algunas de ellas se vean de forma agregada y en el largo plazo afectadas negativamente por lo que supone introducir una nueva actividad industrial en el territorio regional.

Esa deriva negativa en determinados elementos de la estructura regional terminará materializándose en hechos fácticos negativos, pero no son ellos los que están diagnosticados acá. Acá se ha pretendido identificar la posible variación estructural.

En esa perspectiva estructural, que es la adecuada para una evaluación estratégica como esta, los resultados resultan muy plausibles, amén de concluyentes, no tanto porque identifiquen con precisión una probabilidad de ocurrencia de un daño, que no es su función, sino, porque resultan de poner en relación realidades regionales complejas y suficientemente documentadas mediante un procedimiento sistemático y reglado, lo que permite una reflexión racional (no arbitraria) sobre los efectos estratégicos de una decisión en un ámbito de política pública.

Lo que los datos alcanzados reflejan, en este sentido, es que la deriva estructural que supondría el desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera en la región del Pacífico colombiano supone de forma bastante generalizada un importante riesgo de empeoramiento de un sistema regional ya muy deteriorado y desequilibrado. Con algunos elementos del sistema muy seriamente afectados.

Dado el riesgo estructural agregado alto que se obtiene y el alto grado de riesgo al que se ven sometidos un significativo número de elementos del sistema, por lo demás muy distribuidos a lo largo de éste, incorporando elementos ambientales, sociales, territoriales e institucionales, parece evidente es que se requiere una política muy integral de gestión de los riesgos al sistema de sostenibilidad regional, y de una significativa envergadura.

Lo que el análisis en definitiva dice es que la política de fomento de la producción de hidrocarburos costa afuera en el Pacífico colombiano requiere de un contrapeso de gestión de riesgos estratégicos de sostenibilidad de envergadura que asegure la sostenibilidad de la Región.

## 9 RECOMENDACIONES A LA POLÍTICA PÚBLICA OFF SHORE

Las recomendaciones están estructuradas por un objetivo, una estrategia, y unas líneas estratégicas.

### 9.1 Objetivo

Reducir la probabilidad de que los riesgos sociales, culturales y ambientales estructurales derivados de la implantación de la industria hidrocarburífera costa afuera en el Pacífico colombiano se materialicen, y/o contribuir a su adecuada gestión, fortaleciendo la resiliencia del sistema regional, así como favoreciendo la gradualidad del proceso de implantación, en aras de un máximo aprovechamiento de las oportunidades que el desarrollo sectorial implica.

### 9.2 Estrategia

Se propone un proceso de concertación institucional de largo plazo liderada por la Presidencia de la República que involucre a las principales instituciones sectoriales y regionales, a empresas, comunidades regionales, y el sector académico y que sirva de puente y coordinación con otras iniciativas de Estado en la región, y dé lugar a una intervención de envergadura y sostenida, pero focalizada en torno a un conjunto limitado de acciones dinamizadoras, las que a la vez generen dinámicas de empoderamiento regional transversal, de las instituciones, de la sociedad civil, de las comunidades y de los diversos actores regionales relevantes.

Ideas fuerza<sup>1</sup>:

- La magnitud y complejidad de los riesgos y de la región requiere una intervención institucionalizada de magnitud y centralizada al más alto nivel del Estado.
- La intervención tiene como objeto a la región como un todo, coordinando las políticas, los planes y los programas para la misma.
- La intervención debe estar focalizada en un conjunto limitado de ámbitos dinamizadores con altas capacidades sinérgicas.

### 9.3 Líneas estratégicas y recomendaciones<sup>2</sup>

Las recomendaciones se articulan en un total de 5 líneas estratégicas:

---

<sup>1</sup> Idea fuerza se define como los puntos claves del desarrollo de la estrategia.

<sup>2</sup> Las ideas fuerza de las líneas estratégicas:

1. Fortalecer, coordinar y focalizar la intervención del Estado en la Región del Pacífico colombiano.
2. Fortalecer integralmente las capacidades del sistema regional para asimilar y gestionar de forma sostenible los riesgos y oportunidades del desarrollo regional.
3. Fortalecer las capacidades institucionales para conocer, asimilar y gestionar de forma sostenible los efectos del desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera en la región del Pacífico colombiano.
4. Fortalecer la gobernabilidad para asimilar y gestionar de forma sostenible e incluyente los riesgos y oportunidades del desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera en la región del Pacífico colombiano.
5. Generar criterios y procedimientos que permitan graduar el proceso de implantación de la industria hidrocarburífera costa afuera en el Pacífico colombiano.

### 9.3.1 Fortalecer, coordinar y focalizar la intervención del Estado en la Región del Pacífico colombiano

Recomendaciones:

1. Establecimiento de un Comisionado Presidencial para el Pacífico colombiano

Objetivo/alcance:

- Institucionalizar al más alto nivel del estado el propósito nacional de preparar adecuadamente a la región para gestionar los riesgos y oportunidades de sostenibilidad derivados de la implantación de la industria hidrocarburífera costa afuera así como del desarrollo nuevas iniciativas económicas en la región.
- Facilitar la formulación de una visión concertada y consensuada de sostenibilidad de largo plazo para la región del Pacífico, que permita coordinar y potenciar la intervención del Estado en la región en todos sus niveles.

- 
- Se requiere reposicionar la capacidad de liderazgo del Estado en el fortalecimiento de las capacidades regionales para la gestión de riesgos y oportunidades del desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera y de otros sectores económicos.
  - Tres son las dimensiones básicas para mejorar la resiliencia regional frente a los cambios que se avecinan, i) mejorar transversalmente (en las instituciones, en el sector privado, en los colectivos, en las distintas áreas de la economía, etcétera) y de forma focalizada las capacidades del sistema regional para planificar, hacer/implementar, gestionar, y evaluar, ii) fortalecer las capacidades institucionales, iii) fortalecer la gobernabilidad regional. En todos los casos se debe actuar focalizadamente en aquellos ámbitos de mayor capacidad de apalancamiento del sistema regional.
  - Es necesario institucionalizar mecanismos que gradúen de forma sistemática el proceso de implantación de la industria de hidrocarburos costa afuera en la región el Pacífico colombiano.

- Promover un incremento de la inversión pública y privada regional para la sostenibilidad.
- Instituir un procedimiento sistemático de seguimiento de la intervención pública y privada en la región, de los procesos socio económico ambiental, institucional y de gobernabilidad, así como de los avances hacia su horizonte de sostenibilidad.

## 2. Establecimiento de un Consejo Consultivo Regional del Pacífico colombiano

Objetivo/alcance:

- Institucionalizar la cooperación pública y privada para la sostenibilidad del Pacífico colombiano incorporando de forma permanente a todas las entidades públicas con competencias en la región, y de forma puntual a todas las que tomen decisiones que la involucren de forma directa o indirecta.
- Constituir el espacio de consenso y dirección de los procesos de planificación, inversión y seguimiento para la sostenibilidad regional.

## 3. Establecimiento de un plan integrado para la sostenibilidad de la región del Pacífico colombiano<sup>3</sup>

Objetivo/alcance:

- Formular un plan de desarrollo sostenible de largo plazo y de envergadura para la región del Pacífico colombiano que integre las diversas intervenciones necesarias para mejorar la resiliencia regional para una gestión adecuada de los riesgos y oportunidades que implican las nuevas intervenciones en su territorio.
- Integrar las diversas propuestas y acciones públicas en todas las escalas del Estado orientadas con similar propósito.
- Facilitar la canalización de recursos frescos públicos y privados a las líneas estratégicas de intervención.

## 4. Sistema de seguimiento de la sostenibilidad del Pacífico colombiano

Objetivo/alcance:

---

<sup>3</sup> Este plan puede ser desarrollado operativamente mediante un Contrato Plan que se enmarca en las leyes 1450 y 1454 de 2011, para toda la Región del Pacífico colombiano.

- Definir un sistema de seguimiento bianual del plan de desarrollo sostenible para la región del Pacífico colombiano y de las funciones y tareas del Comisionado Presidencial.
- Desarrollar un sistema de indicadores de sostenibilidad regional de carácter anual.

### 9.3.2 Fortalecer integralmente las capacidades del sistema regional para asimilar y gestionar de forma sostenible los riesgos y oportunidades del desarrollo regional

Recomendaciones:

1. Fortalecer los procesos de planificación regional a todas las escalas

Objetivo/alcance:

- Hacer de los procesos de planificación regional un punto sinérgico de mejora de la coordinación institucional, en particular de las que afectan a la estructura territorial como son: las Unidades Ambientales Costeras (POMIUC), los planes de ordenación de cuencas hidrográficas, POMCAS, y la ordenación territorial a escala municipal, (POT, PBOT, EOT) así como de la de nuevas infraestructuras regionales.
- Generar una red institucional para los procesos de planificación que permitan favorecer su coordinación, eficiencia y la eficacia, con un núcleo central capaz de desarrollar recursos que mejoren la calidad de los mismos y su adecuada inserción en los procesos de planificación del Estado.

2. Desarrollar un plan de fortalecimiento de la estructura territorial regional

Objetivo/alcance:

- Disponer de una visión consensuada, integrada y global para el desarrollo de la estructura territorial regional, que identifique las necesidades estratégicas en materia de infraestructuras, desarrollo urbano, y comunicaciones que aseguren una funcionalidad territorial acorde a los retos que se avecinan.
- Facilitar la integración de los planes y los proyectos de inversión sectorial en infraestructuras a una visión territorial regional integrada.

3. Generar un plan de infraestructura y de desarrollo urbano regional

Objetivo/alcance:

- Asegurar un proceso inversor de largo plazo que genere las infraestructuras (de servicios públicos y de comunicación y transporte) y las inversiones urbanas que ayuden a hacer realidad una estructura territorial integrada y sostenible, capaz de

asimilar los procesos de crecimiento que supone las nuevas iniciativas productivas en la región.

4. Desarrollar políticas activas de desarrollo de la economía local

Objetivo/alcances:

- Favorecer de forma activa que la economía local aproveche las oportunidades de desarrollo que supone la implantación de la industria hidrocarburífera, y otros mega emprendimientos productivos, promoviendo la diversificación económica, la corrección de falencias de mercado que impiden que a escala local esto ocurra, así como promover empleo y otros objetivos sociales.
  - Elaborar modelos de política económica local que puedan ser aplicados de forma experimental, luego ser revisados, mejorados y seguidos en el tiempo.
5. Mejorar la información para la toma de decisiones

Objetivo/alcance:

- Identificar con las entidades competentes las necesidades de información ambiental, social y cultural más acuciantes para la toma de decisión relativa a la expansión de la actividad hidrocarburífera y extractiva en general en la región del Pacífico colombiano, y establecer un programa de largo plazo financieramente solvente para cerrar el gap de información.

**9.3.3 Fortalecer las capacidades institucionales para conocer, assimilar y gestionar de forma sostenible los efectos del desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera (off-shore) en la región del Pacífico colombiano.**

Recomendaciones:

1. Fortalecimiento intensivo de instituciones regionales y locales

Objetivos/alcances:

- Desarrollo de un programa intensivo de fortalecimiento de la autoridad marino costero regional, de las autoridades de planificación en todos los niveles, local y regional, de las autoridades de desarrollo territorial y económico.
2. Formular una iniciativa de mejora de la eficiencia, implementación y seguimiento de la función pública regional

Objetivo/alcance:

- Definir, financiar y poner en marcha, utilizando los diversos mecanismos e incentivos de que ya dispone el Estado para la mejora de la calidad del servicio público, una

iniciativa particular regional focalizada en las propias actividades incentivadas por el Comisionado para el Pacífico colombiano, que permita transformar en las actividades impulsadas por este organismo en un Benchmarking para la gestión pública regional.

3. Fortalecimiento de la capacidad institucional para la calidad de vida

Objetivo/alcance:

- Fortalecimiento de la institucionalidad regional y local responsable de la provisión de servicios públicos básicos para asegurar la calidad de vida de la población.

### 9.3.4 Fortalecer la gobernabilidad para asimilar y gestionar de forma sostenible e incluyente los riesgos y oportunidades del desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera en la región del Pacífico colombiano.

Recomendaciones:

#### 1. Fortalecimiento de los actores claves para la gobernabilidad regional

Objetivos /alcance:

- Fortalecer la presencia, las capacidades y la influencia de la sociedad civil, y en particular de las comunidades étnicas en el devenir regional y local.
- Generar programas sostenidos de apoyo institucional, asistencia técnica, capacitación, y difusión, de forma concertada con el Ministerio del Interior.
- Promoción de nuevas organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades étnicas para participar en la vida social y canalizar sus intereses.

#### 2. Fortalecimiento de la toma de decisión democrática a escala regional y local

Objetivo/alcance:

- Favorecer la participación activa de la sociedad civil y de las comunidades étnicas y/o afectadas en la toma de decisión política regional y local, a través de un programa activo en base a identificación de oportunidades, liderazgos regionales y locales, y capacidades democráticas disponibles, apostar por generar efectos de demostración que amplifiquen los beneficios de los programas, apoyo en herramientas validadas internacionalmente (Presupuestos participativos, entre otros)

#### 3. Generación y apoyo a redes de diálogo y promoción procesos de diálogo y participación

Objetivo/alcance:

- Generar redes de dialogo ciudadano que faciliten el intercambio y la participación de la sociedad civil y de las comunidades étnicas en la vida social y política regional y local.
- Promover procesos de diálogo y participación para enfrentar situaciones críticas de escala regional y local.
- Desarrollar herramientas y capacitación.
- Impulsar la creación de una Mesa de Dialogo Regional como foro de debate y actualización de la agenda de política regional y local.

#### 4. Monitoreo crítico del proceso político local y regional

Objetivo/alcance:

- Seguimiento permanente del funcionamiento del sistema político democrático y de su contribución a la gobernabilidad del sistema político regional.
- Seguimiento permanente del rendimiento de cuentas de las entidades públicas del orden regional y local.

### 9.3.5 Generar herramientas, criterios y procedimientos que permitan asegurar la sostenibilidad del proceso de implantación de la industria hidrocarburífera costa afuera en el Pacífico colombiano

Recomendaciones:

1. Institucionalización del procedimiento de evaluación de riesgos de sostenibilidad (ERS) en la Agencia Nacional de Hidrocarburos

Objetivo/alcance:

- Formalizar dentro del proceso de toma de decisiones de la ANH el procedimiento de evaluación de riesgo de sostenibilidad al menos para todas las decisiones relativas a la región del Pacífico colombiano, desde la fase de generación de conocimiento hasta los contratos de concesiones de E&P.
- Socializar adecuadamente la evaluación de riesgos y de compromisos de gestión de riesgos.
- Incorporar el procedimiento de evaluación de riesgos de sostenibilidad (ERS) en el servicio Geológico Colombiano cuando asuma las funciones de generación de conocimiento.

2. Desarrollo de concepto de capacidad de carga para definir expansión de la industria

Objetivo/alcance:

- Desarrollar un criterio heurístico de límite de riesgo estratégico basado en los procedimientos de ERS que sirva como indicador de la capacidad regional o local para gestionar los posible riesgos del desarrollo de la industria y suponga condicionar los procesos de desarrollo hidrocarburífero.
3. Condicionar formalmente los futuros procesos hidrocarburíferos en el área al fortalecimiento del sistema regional

Objetivo/alcance:

- Establecer formalmente un condicionamiento entre los procesos de toma de decisión de la ANH, y en el futuro también de las del SGC, con el avance de las líneas, medidas y acciones de fortalecimiento de las capacidades regionales esbozadas en estas recomendaciones, o la política de sostenibilidad para la expansión de la

industria hidrocarburífera costa afuera (*off-shore*) en el Pacífico colombiano que se adopte, mediante un proceso formal anual de evaluación, llevado a cabo bajo el supuesto de que un insuficiente desarrollo de estas recomendaciones o de la política adoptada supone automáticamente una desaceleración, o incluso una paralización de la política propiamente hidrocarburífera en el área.

4. Desarrollo de un nuevo modelo de público-privado asociado a los desarrollos productivos regionales

Objetivo/alcance:

- Generar un nuevo modelo tripartito (Empresas, Estado, Comunidades) de gestión de sostenibilidad de las inversiones asociadas a proyectos hidrocarburíferos, mineros y energéticos de envergadura.
  - Avanzar hacia la institucionalización de un modelo de responsabilidades compartidas público-privado-comunidades que asegure una contribución integral al desarrollo local de la inversión privada, situando en el eje la formulación de planes integrales de sostenibilidad local o acuerdos de conservación, u otro instrumento de carácter público, con procedimientos institucionales y rendimiento de cuantas establecidos, evitando procesos de negociación basados en prestaciones singulares.
  - Favorecer una profundización y revisión de las prácticas de Responsabilidad social empresarial en línea con estas iniciativas.
5. Fortalecer la participación en las herramientas de licenciamiento ambiental

Objetivo/alcance:

- Fortalecer los procesos de licenciamiento ambiental mejorando la participación de las comunidades de forma proactiva en los diseños de los estudios, desarrollar herramientas de acompañamiento de los procesos, de forma coherente y profundizando los recientes desarrollos impulsados por el ANLA en esta materia.

## 10 IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES DE RIESGO PARA LA ANH

Algunos de los elementos del SSR resultan especialmente significativos en la comprensión de las dinámicas que se podrían derivar del desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera y, a través de estas dinámicas, de sus efectos ambientales asociados (ver epígrafe 8). Por su capacidad para explicar la causalidad esperada que se establece entre los factores asociados al desarrollo de la industria de hidrocarburos costa afuera y los efectos ambientales más significativos de esta actividad, estos elementos del SSR permiten anticipar riesgos en el desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera y desarrollar políticas preventivas frente a los mismos. Por esta razón, se ha denominado a estos elementos representativos para la identificación de riesgos ambientales asociados a la industria de hidrocarburos costa afuera, Factores de Riesgo (FR).

En total, han sido identificados 12 elementos del SSH como Factores de Riesgo cuyo análisis en fases tempranas de la planificación permitirá identificar posibles aspectos críticos por sus efectos ambientales de la actividad hidrocarburífera costa afuera (ver **Tabla 10-1**). La integración de dicho análisis en el procedimiento que ya dispone la ANH para la Evaluación de Riesgo de Sostenibilidad, permitirá la extensión del mismo extensión a la planificación de la industria hidrocarburífera costa afuera, con lo que sin duda constituirá una herramienta de gestión ambiental preventiva de gran valor.

**Tabla 10-1.** Factores de Riesgo del Sistema de Sostenibilidad Regional

AMBIENTALES	
A1	Contaminación del recurso hídrico por mal manejo de residuos sólidos y líquidos
A2	Región con valioso y diverso patrimonio natural
A3	Disminución del recurso pesquero parcialmente documentado
ECONÓMICOS	
E1	Economía escasamente articulada con bajos niveles de desarrollo y dificultades estructurales para aprovechar el alto potencial de desarrollo económico endógeno
E2	Altos niveles de desempleo y escasas oportunidades laborales
E2	Significativa presencia de economía de carácter ilegal
DE GOBERNABILIDAD	
G1	Conflicto armado y significativas afectaciones a los derechos humanos
G2	Débil presencia y visión del Estado en la región. Ausencia histórica de modelos (planes, programas y proyectos) de desarrollo pertinentes y sostenidos para la región del Pacífico colombiano.

INSTITUCIONALES	
I1	Debilidad institucional

SOCIALES	
S1	Significativa afectación a la cultura y la organización de las comunidades étnicas
S2	Bajos niveles de calidad de vida de la población

TERRITORIALES	
T1	Escasa articulación de las estructuras territoriales urbanas y las rurales

Los FR evalúan el comportamiento esperado del SSR en caso de un eventual desarrollo de la industria hidrocarburífera costa afuera en una determinada zona. Este comportamiento se evalúa a través de tres componentes de análisis: i) la importancia del propio FR en el sistema de sostenibilidad, que se expresa por su capacidad para influir en la evolución del mismo y que es un parámetro ya predefinido del SSR y constante; ii) la importancia social y política de sus efectos asociados,<sup>4</sup> parámetro asimismo predefinido y constante que influye en la forma en que los riesgos asociados al FR son percibidos y puede condicionar la prioridad de las medidas de gestión del riesgo que se deriven; y iii) la vulnerabilidad —y en su caso el grado de presencia— del FR en el área de análisis, parámetro variable dependiente de las características concretas con las que cada FR se expresa en el territorio.<sup>5</sup>

La valoración de la vulnerabilidad y grado de presencia de los FR se realiza a través de un conjunto de indicadores sencillos y fácilmente disponibles a partir de información pública procedente de instituciones públicas reconocidas, que pueden además ser adaptados en cada caso, si es necesario.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, la conservación de determinadas especies protegidas puede tener un efecto menor desde la perspectiva de la sostenibilidad regional —de acuerdo al propio SSR—, pero ser, sin embargo, una prioridad de la política ambiental, lo que aumenta el valor del riesgo asociado.

<sup>5</sup> Por ejemplo, si consideramos el FR asociado al patrimonio natural (A2), la vulnerabilidad será mayor en el caso de fuerte presencia de espacios con alto valor de conservación y elevada fragilidad frente a presiones externas; así, los manglares serán en general más sensibles y vulnerables a actividades humanas que, por ejemplo, pantanos y humedales..