



Al servicio  
de las personas  
y las naciones



# ESTRATEGIA **TERRITORIAL** DE **HIDROCARBUROS**

*Balance y lecciones  
aprendidas*





*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*



# **ESTRATEGIA TERRITORIAL DE HIDROCARBUROS**

**Balance y lecciones  
aprendidas**

*Documento de sistematización*

*Marzo de 2017  
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*

## CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

---

### **Publicación para América Latina y el Caribe.** **Dirección Regional para América Latina y el Caribe**

#### **Jessica Faieta**

Subsecretaria General de las Naciones Unidas / Directora para América Latina y el Caribe – PNUD.

#### **Susan Mc Dade**

Directora Adjunta para América Latina y el Caribe – PNUD.

#### **Richard Barathe**

Director del Centro Regional para América Latina y el Caribe – PNUD.

#### **Pablo Ruiz**

Líder Regional del Área Gobernabilidad y Consolidación de la Paz – PNUD.

#### **Gastón Aín Bilbao**

Asesor Regional en Prevención de Conflictos y Diálogo – PNUD.

#### **Autor: Nicolas Pablo González**

Especialista de Programas en Prevención de Conflictos y Diálogo - Centro Regional para América Latina y el Caribe - PNUD.

## EQUIPO PNUD COLOMBIA

---

#### **Martín Santiago**

Coordinador Residente y Humanitario de la ONU en Colombia y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

#### **Arnaud Peral**

Director País.

#### **Inka Mattila**

Directora Adjunta.

#### **Blanca Cardona**

Coordinadora Área de Gobernabilidad Democrática.

## EQUIPO DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL PARA LA GESTIÓN EQUITATIVA Y SOSTENIBLE DEL SECTOR HIDROCARBUROS

---

### **Miguel Ángel Santiago**

Coordinador de Proyecto.

### **Jenny Rocío Trujillo Gordillo**

Líder de la Estrategia Territorial y Acciones  
Demostrativas para la Gestión Sostenible y Equitativa  
del Sector Hidrocarburos.

### **Nadya Libertad Aranguren Niño**

Asesor Temático Equipo de Prevención de Conflictos  
y Diálogo Democrático.

### **Andrea Liliana Prieto Larrotta - Edición**

Profesional Especializado para el Desarrollo  
Metodológico con Enfoque Territorial.

---

### **Fotografías:**

Equipo de la Estrategia Territorial de Hidrocarburos –  
Colombia, archivo PNUD, Juan Manuel Borrero Bueno  
y Catalina González Sánchez.

### **Diseño y producción gráfica:**

Seis Ilustres S.A.S

### **Impresión:**

Seis Ilustres S.A.S

### **Copyright © PNUD (2017).**

*Derechos Reservados.*

Cítese como: Programa de las Naciones Unidas para el  
Desarrollo - PNUD (2017). Estrategia Territorial de  
Hidrocarburos. Balance y lecciones aprendidas.  
Elaborado en Bogotá - Colombia.

---

Este documento ha sido elaborado por el Área de Gobernabilidad y Consolidación de la Paz del Centro Regional  
para América Latina y el Caribe del PNUD.

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista del Programa de las  
Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sus respectivos órganos directivos, cuerpos rectores, oficinas de país y/o  
estados miembros, ni de sus funcionarios o de las organizaciones contribuyentes. El Programa de las Naciones  
Unidas para el Desarrollo (PNUD) exhortan a utilizar de forma adecuada cualquier parte del contenido textual o  
gráfico de la presente publicación, haciendo debida mención a su fuente.

# CONTENIDO

---

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>La Estrategia en contexto</b>	<b>9</b>
Un sector estratégico para Colombia	9
<b>La Estrategia Territorial de Hidrocarburos (ETH)</b>	<b>14</b>
Convive	16
Avanza	17
Lidera	18
Acciones Demostrativas	19
<b>El contexto de la sistematización</b>	<b>20</b>
<b>Los valores de la Estrategia</b>	<b>23</b>
1. La articulación de actores	23
2. La dimensión territorial	25
3. El diálogo democrático como eje vertebrador	26
4. La ETH como espacio para la innovación	29
<b>Los claroscuros de la Estrategia</b>	<b>31</b>
La coherencia de la ETH	31
La efectividad de la ETH	32
La relevancia de la ETH	36
La gobernanza de la ETH	37
<b>Balance y lecciones aprendidas</b>	<b>39</b>
Sobre la construcción de maquinarias institucionales para la prevención de conflictos	39
Sobre las herramientas de diálogo democrático	41
El rol del PNUD	42
<b>Anexos</b>	<b>44</b>
Metodología	44
<b>Bibliografía</b>	<b>46</b>

# PRESENTACIÓN

*El próximo año la industria del petróleo en Colombia cumple 100 años. Durante este siglo el sector ha sido promotor del desarrollo económico y social del país, y sin duda alguna los recursos que genera seguirán siendo clave para la financiación del post conflicto y de la tan anhelada paz que el país espera consolidar prontamente.*



Equipo de  
la Estrategia  
Territorial de  
Hidrocarburos  
2016

No obstante estos aportes, el relacionamiento entre empresas, autoridades locales y comunidades no ha sido siempre el más adecuado, llegando a situaciones conflictivas que afectan la convivencia pacífica en el territorio. En este contexto y con el propósito de disminuir la conflictividad social y promover el desarrollo sostenible en zonas con presencia de la industria petrolera, surge a finales del año 2013 la Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector Hidrocarburos (ETH).

Esta loable iniciativa gubernamental, liderada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, busca promover las visiones participativas del desarrollo humano sostenible en las regiones con actividad hidrocarburífera, mediante la construcción de acuerdos entre los actores, que se traducen en beneficios comunes, contribuyendo al progreso regional y fortaleciendo la confianza. Para lograr estos objetivos ha sido fundamental la participación de entidades de gobierno como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Minas y Energía, la Presidencia de la República, el Ministerio del Trabajo y la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo. Por nuestra parte, desde el PNUD estamos convencidos que un manejo adecuado y transparente de la riqueza generada por las industrias extractivas es clave para el desarrollo humano y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible tras la adopción de la Agenda 2030. En consecuencia, y siguiendo el mandato de la Estrategia Global de las Industrias Extractivas para el Desarrollo Humano, desde el año 2013 prestamos asistencia técnica y metodológica a la ETH.

A lo largo de su implementación, la estrategia fue desarrollando una variedad de instrumentos utilizados para monitorear y prevenir la conflictividad, intervenir cuando es necesario, diseñar, implementar, observar y facilitar procesos de diálogo, informar a las comunidades y al público en general, construir

visiones compartidas, garantizar monitoreo o evaluaciones conjuntas sobre temas controversiales, construir diagnósticos de manera participativa y en definitiva canalizar y dar respuesta a las demandas de los actores sociales que se manifiestan en un conflicto.

Aunque las respuestas no sean en todos los casos enteramente sostenibles ni satisfagan en su totalidad las expectativas de los actores involucrados en las controversias o conflictos, estas permiten evitar episodios de violencia abierta y abren instancias de diálogo, concertación y búsqueda conjunta de soluciones.

Finalizada esta primera etapa decidimos, junto a los colegas del equipo de Prevención de Conflictos y Dialogo del Centro Regional para América Latina del PNUD, sistematizar este ambicioso proceso de gobernanza de los recursos naturales a escala local. El resultado de ese esfuerzo es el presente reporte denominado

*“Estrategia Territorial para la  
Gestión Equitativa y Sostenible  
del Sector Hidrocarburos (ETH):  
Balance y Lecciones Aprendidas.”*

La importancia de esta sistematización radica en su potencial como herramienta de gestión del conocimiento, para la promoción de aprendizajes respecto de las dinámicas de implementación de proyectos que implican y requieren la articulación de actores institucionales, sociales y empresariales. Buen ejemplo de lo anterior, y que se plasman en la sistematización, son la metodología de Diálogo Democrático del PNUD y aquellas generadas

en el marco de la ETH que dan cuenta del tratamiento de la conflictividad y los métodos alternativos para su resolución. El objeto de este aprendizaje, por tanto, no se extingue con la posibilidad de mejorar y perfeccionar las oportunidades de intervención en el sector, el territorio y el conflicto, sino que trasciende como una perfecta ocasión para aportar lecciones y metodologías a otros procesos, escenarios y circunstancias como, por ejemplo, el contexto de la construcción de una paz sostenible y duradera para el país.

Es claro que existen oportunidades de mejora y que aún queda camino por recorrer sin embargo, es igualmente evidente que la Estrategia - por su particularidad y ambiciosa apuesta de articular esfuerzos de actores institucionales que tradicionalmente trabajan de manera independiente- tiene el potencial de convertirse en un referente para la región, y más allá de eso, conlleva claramente la posibilidad de probar y comprobar metodologías propias de la coordinación estatal y de la concertación de actores, aplicables en distintas latitudes.

Esperamos que este material alimente un debate informado sobre las formas que adquiere el desarrollo sostenible, así como la urgente necesidad que el mismo sea el resultado de un proceso dialogado y pacífico entre comunidades, empresas, gobiernos centrales, regionales y municipales.

*Arnaud Peral*  
*Director País PNUD Colombia*

# INTRODUCCIÓN

---

*La gobernanza de los recursos naturales se ha convertido en uno de los retos más importantes para la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe. El número e intensidad de conflictos asociados con los recursos naturales crecieron en todos los países de la región durante la última década, convirtiéndose en una preocupación vida central para gobiernos, empresas y grupos organizados de la sociedad civil.*

Aunque las cifras sobre la magnitud del fenómeno varían entre fuentes, los conflictos relacionados con las industrias extractivas se encuentran entre los más numerosos. Según un reconocido observatorio global, los conflictos surgidos como consecuencia de la extracción de minerales e hidrocarburos serían la principal fuente de conflictos medioambientales en América Latina, afectando por igual a grandes exportadores y a países con volúmenes de producción más modestos<sup>1</sup>.

Los especialistas esperan que este tipo de conflictividad siga incrementándose en el futuro. Factores como el aumento poblacional, los cambios en los patrones de consumo, el agotamiento de las fronteras agrícolas y los efectos del cambio climático previsiblemente incrementarán la competencia por recursos escasos. En consecuencia, se espera que la presión sobre los gobiernos para buscar fórmulas efectivas para la prevención y gestión de conflictos vinculados con los recursos naturales también se incremente.

Los Estados latinoamericanos llevan más de una década ensayando respuestas institucionales para atender la creciente conflictividad social. Las respuestas del Estado en este marco han evolucionado de iniciativas informales e inconexas entre sí a mecanismos altamente organizados, protocolizados y relativamente estables.

Las propuestas más sofisticadas para atender la conflictividad se han institucionalizado al grado de contar con estándares formales y rutas de implementación, recursos humanos altamente capacitados, presupuestos estables y horizontes temporales que trascienden la gestión de una administración de gobierno<sup>2</sup>.

El diseño y la implementación de la Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector Hidrocarburos (ETH) han convertido al Estado colombiano en un pionero en este ámbito.

Como se verá en mayor detalle en las siguientes páginas, la ETH tiene características que difícilmente pueden encontrarse reunidas en un solo programa. Si bien es posible identificar iniciativas similares a los componentes de la Estrategia en otros países, éstos suelen presentarse de manera aislada. Sus impactos, por lo tanto, resultan más limitados.

---

1. Atlas de justicia ambiental, EJOLT. [www.ejolt.org](http://www.ejolt.org)

2. Para un análisis de caso ver "Institucionalidad para el diálogo y la prevención de conflictos. El caso peruano".



*Campo petrolero  
de Guando en el  
municipio de  
Melgar - Tolima*

El camino recorrido a la fecha por la Estrategia ilumina los dilemas asociados con la institucionalización de los mecanismos de diálogo y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe. Los formuladores de la Estrategia han tenido que resolver dilemas de diseño que son comunes a los que enfrentan entidades gubernamentales en otros países.

Los distintos componentes de la Estrategia resultan un laboratorio único para ensayar modelos de intervención que pueden servir de referentes para otros países. Ésta también ofrece lecciones vitales para pensar la acción del Estado en esta área crítica para la consolidación de la paz en Colombia.

Este documento ofrece una mirada externa de la experiencia de la ETH y reflexiona, desde la voz de sus protagonistas y beneficiarios, sobre las claves que le han convertido en una experiencia modélica en la institucionalización de la prevención de conflictos y diálogo.

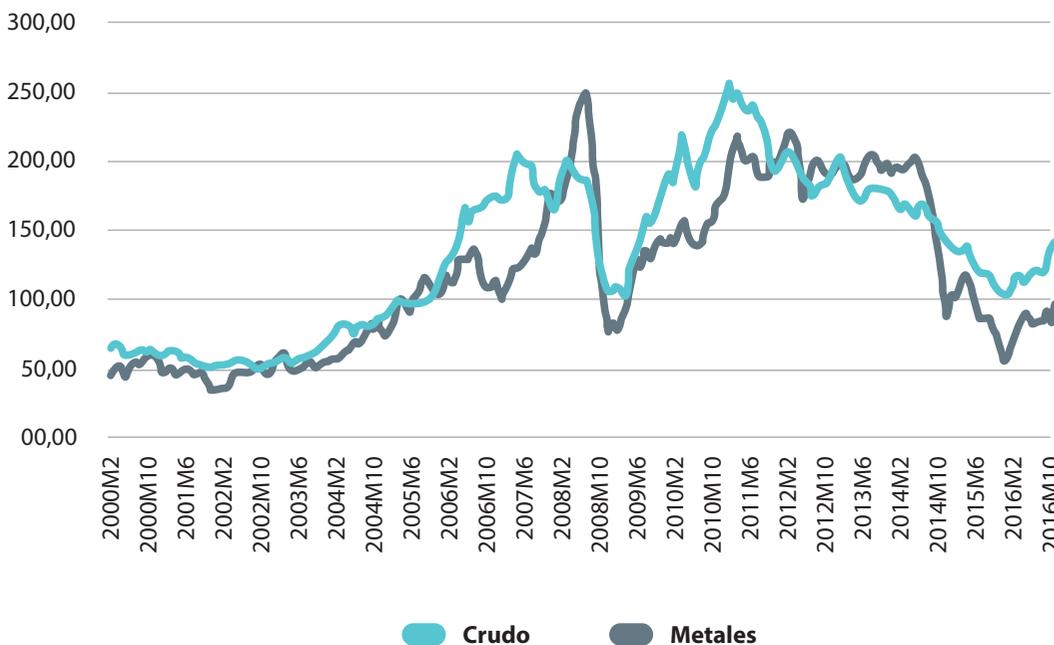
# LA ESTRATEGIA EN CONTEXTO

## Un sector estratégico para Colombia

*La ETH representa una de las propuestas gubernamentales más ambiciosas que existen en Colombia para atender la conflictividad social en un sector estratégico para el país.*

El Gobierno Nacional apostó fuertemente por las industrias extractivas desde el año 2003, cuando propuso convertir el sector minero-energético en una de las “locomotoras” del desarrollo nacional.

Esta política se reflejó en la creación de nuevas entidades regulatorias, cambios en el marco legal y la transformación de la histórica petrolera estatal, Ecopetrol, en una empresa mixta. La apertura del mercado de hidrocarburos coincidió con el inicio de un “superciclo” de precios altos de las materias primas a partir de 2003, lo que contribuyó a la expansión del sector a niveles nunca antes vistos en el país.



**Gráfico 1.**  
Crudo y metales.  
Índice de precios internacionales  
(2005=100)

Fuente: International Monetary Fund, Index of International Commodity Prices.

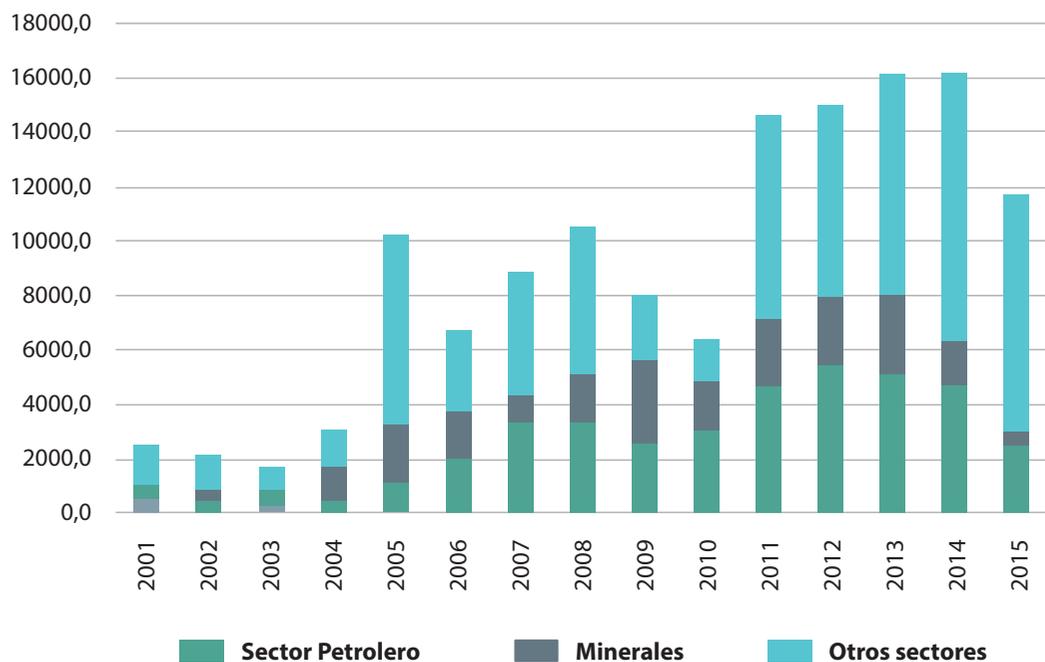
El crecimiento de la producción convirtió al sector minero-energético en uno de los motores de la economía colombiana. Mientras en 1995 el sector contribuía al equivalente del 3,5 % del Producto Interno Bruto (PIB), hacia 2016 su contribución había aumentado al 8 %<sup>3</sup>. La industria de hidrocarburos por sí sola llegó a contribuir el 5,6 % del PIB en 2013, su valor más alto desde el año 2000.

A partir de 2005 el sector hidrocarburos se convirtió en uno de los principales focos de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) en Colombia. En la última década, la inversión en el sector petrolero promedió un tercio de la IED total, muy por encima de la inversión en minería. Según datos del Banco de la República, la inversión en petróleo llegó a representar el 48 % de los flujos de IED total en el país en el año 2010.

3. Malagón, Jonathan. La competitividad del sector de hidrocarburos en las diferentes regiones de Colombia. Cuadernos PNUD, junio 2016.

**Gráfico 2.**  
Flujos de inversión extranjera directa en Colombia (millones de dólares)

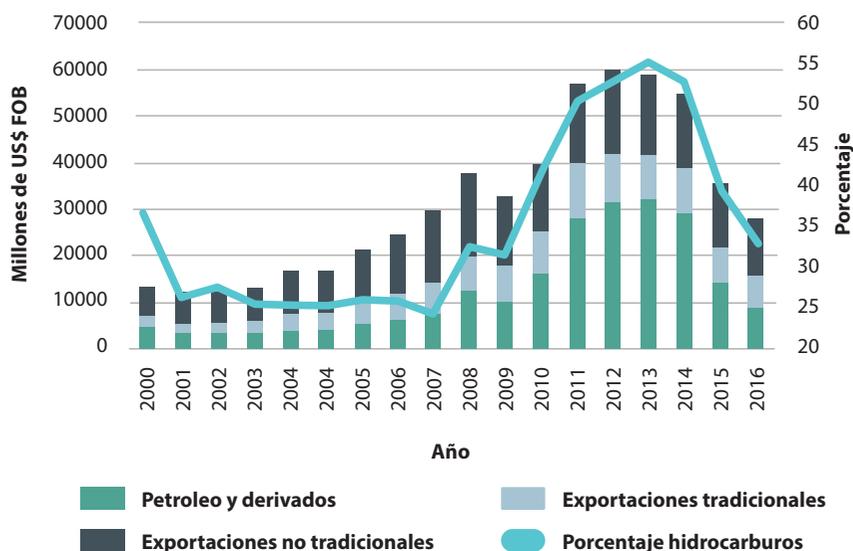
**Fuente:**  
Banco de la República.



Los altos precios internacionales del petróleo y un marco de políticas favorable permitieron que la industria se expandiera hasta convertir a Colombia en uno de los 20 principales productores de crudo del mundo. Adicionalmente, el sector de hidrocarburos llegó a contribuir más del 40 % de los ingresos de divisas de la balanza de pagos, y en su pico de producción representó hasta un 55 % del total de las exportaciones del país.

**Gráfico 3.**  
Comportamiento de las exportaciones 2000-2016

**Fuente:**  
Elaboración propia con datos del Banco de la República.  
\*Los datos para el periodo 2014-2016 son preliminares.



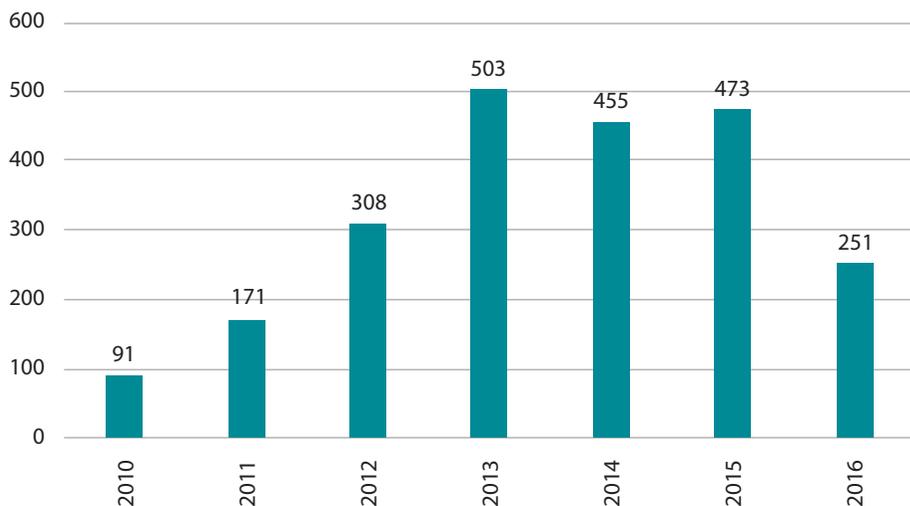
El sector hidrocarburos también se convirtió en clave para la sostenibilidad fiscal vía impuestos, regalías y los dividendos de Ecopetrol. Las rentas derivadas del petróleo pasaron de aportar 10 % de los ingresos del Gobierno Nacional en 2001 a más del 20 % en 2013. El sector es vital además para el financiamiento de programas de lucha contra la pobreza como Familias en Acción o los Programas en Beneficio de las Comunidades (PBC), inversiones sociales obligatorias para las empresas en sus áreas de influencia. De igual modo, según datos del Ministerio de Minas y Energía, en 2015 la industria petrolera habría generado más de 95.000 empleos.

El renovado interés del Gobierno Nacional por impulsar la actividad petrolera quedó plasmado en el “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”. El Plan destaca la importancia del sector para el crecimiento económico, la creación de empleo y la generación de rentas públicas necesarias para la acción del Estado.

Sin embargo, la extraordinaria expansión de las operaciones petroleras y gasíferas durante la década pasada tuvo su correlato en un aumento significativo de la conflictividad social. Según datos de la Asociación Colombia del Petróleo (ACP), el número de bloqueos a la industria se quintuplicó entre 2010 y 2015.



La explotación de petróleo en el territorio de Magdalena Medio



**Gráfico 4.**  
Bloqueos a la industria petrolera 2010-2016

**Fuente:**  
Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, Asociación Colombiana de Petróleo



El trabajo de la industria en el departamento de La Guajira



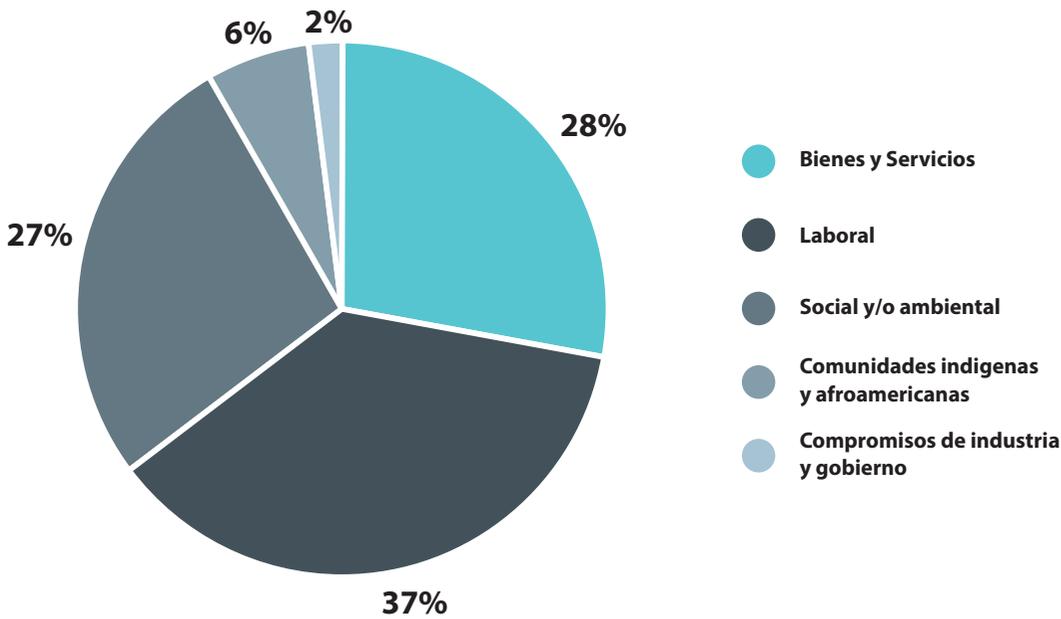
*“Durante el último lustro, la conflictividad social afectó tanto a empresas júnior como a productores consolidados, indistintamente del origen de los inversionistas y de la fase en que se encontraban los proyectos.”*

Ecopetrol resultó especialmente afectada. Por la magnitud de sus operaciones en el país, la antigua empresa estatal concentró en 2015 el 49 % de las alertas tempranas emitidas y 58 % de las vías de hecho atendidas en el marco de la ETH.

La tendencia creciente de movilización de comunidades y trabajadores se frenó a partir de 2014, cuando el sector comenzó a contraerse por la dramática caída en los precios internacionales del petróleo. Los precios siguieron cayendo en 2015 y el sector petrolero experimentó una reducción importante en las inversiones para exploración, llegando en 2016 a sus niveles más bajos desde 2004. Hacia finales de 2016, la ACP estimó la producción de crudo en 888 mil barriles diarios - la más baja desde 2010<sup>4</sup>. Consecuentemente, los datos preliminares indican que durante el año 2016 el número de bloqueos a la industria habría caído a niveles de 2012 (ver gráfica 4).

Aunque los conflictos individuales responden a particularidades territoriales determinadas por factores económicos, sociales, culturales e históricos, la conflictividad asociada con el sector hidrocarburos guarda una base común. En general, las protestas no están motivadas por un rechazo frontal a la industria como por demandas específicas de índole laboral o social.

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



**Gráfico 5.**  
Causas de bloqueos a las operaciones, 2016

Fuente:  
Elaboración de la ETH.

La mayoría de conflictos registrados en el sector hidrocarburos han ocurrido en zonas rurales, donde se concentra el porcentaje más alto de las operaciones. Frecuentemente, esas zonas experimentan también índices de pobreza y pobreza extrema superiores a los promedios nacionales, agravados por una baja densidad estatal y la ausencia de inversión pública en infraestructura y servicios. Más aún, en muchas ocasiones las explotaciones se ubican en territorios fronterizos y coinciden con áreas directamente afectadas por las dinámicas del conflicto armado. Así, a las demandas específicas relacionadas con la operación y los impactos de los proyectos de hidrocarburos suelen agregárseles necesidades insatisfechas de larga data que requieren una atención integral por parte del Estado colombiano.



*El territorio es su gente.  
Vista de verificación al territorio del Magdalena Medio*

## ESTRATEGIA TERRITORIAL PARA LA GESTIÓN EQUITATIVA Y SOSTENIBLE DEL SECTOR HIDROCARBUROS

*El notable aumento de los conflictos relacionados con el sector hidrocarburos puso en evidencia la necesidad de generar espacios de diálogo y entendimiento entre comunidades, empresas y la institucionalidad pública.*

Es en ese contexto que el Gobierno Nacional se plantea la necesidad de buscar nuevos mecanismos institucionales para atender la conflictividad social.

En ese marco, en el año 2013, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) firmaron un Acuerdo de Cooperación de Asistencia Técnica y Financiera con el objetivo de implementar una “Estrategia territorial para la gestión sostenible y equitativa del sector hidrocarburos, a través del fortalecimiento de actores, la consolidación de escenarios participativos de planificación para el desarrollo humano, la superación de la pobreza y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en las regiones”.<sup>5</sup>

La forma que tomó la Estrategia fue el resultado de un proceso de maduración que se basó en los aprendizajes de políticas e iniciativas implementadas anteriormente por entidades del Gobierno Nacional. Antecedentes directos son el Programa Alianzas para la Prosperidad (2012); el proyecto

*“Desarrollo de programas en beneficio de las comunidades para el cumplimiento de los ODM”*



*Acción demostrativa para la creación de soluciones alternativas para el acceso al agua en el municipio de Aipe - Huila*



Implementado por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el PNUD (2012) y las directrices del Pacto Minero-Energético para la Superación de la Pobreza Extrema (2012), entre otros.

Particularmente relevante aquí es el antecedente del Programa Alianzas para la Prosperidad, impulsado por el Ministerio del Interior desde el año 2012. Éste incluía un componente específico que buscaba generar diálogos sociales tripartitos entre empresas, comunidades y autoridades de gobierno de distinto nivel para construir visiones compartidas y concretar acciones en beneficio del territorio en zonas de producción petrolera. Para el año 2015, la Ley Estatutaria 1757, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana”, establece que en los municipios donde se desarrollen proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética se podrán crear a nivel municipal Alianzas para la Prosperidad como instancias de diálogo entre la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos.



*Desde su origen, la Estrategia tuvo la vocación de trascender las iniciativas de prevención de conflictos dirigidas a la atención temprana de protestas y bloqueos a la industria, para propiciar escenarios de diálogo entre la industria, el Gobierno y las comunidades, con vocación de integralidad.*



Ejercicio de planeación 2016 de la ETH

Según el Marco Conceptual del proyecto, la Estrategia es una iniciativa del Gobierno Nacional cuyo principal objetivo es promover el desarrollo humano y territorial en las regiones con actividad hidrocarbúfera, a partir de la construcción de procesos de convivencia y paz territorial, entornos sociales sostenibles y una operación del sector continua y socioambientalmente responsable.

Para ello, los formuladores de la Estrategia identificaron cuatro componentes principales:

## Convive



El programa Convive es el componente de la Estrategia encargado de la atención directa de vías de hecho y alertas tempranas. Liderado por el Ministerio del Interior, tiene como objetivo principal articular los esfuerzos de las partes para encontrar vías de solución a demandas específicas por parte de comunidades y trabajadores.

El programa opera a través de la implementación de protocolos internos que incluyen un mecanis-

mo de monitoreo y seguimiento a la evolución de los conflictos sociales y un modelo de gestión para la atención temprana haciendo uso de herramientas de diálogo y negociación.

Esta herramienta de gestión, única en su tipo en el ámbito de las industrias extractivas, establece un marco de actuación con procedimientos específicos para los expertos del Ministerio del Interior encargados de atender las vías de hecho. En función de la situación concreta, asigna el liderazgo alternativamente a los representantes de instituciones de los niveles nacional, regional o local.

La efectividad de la atención temprana de vías de hecho fue destacada por la mayoría de los entrevistados como una de las principales fortalezas de la Estrategia. Según los datos del Ministerio del Interior, en 2015 el equipo encargado del programa Convive atendió 161 bloqueos. Asimismo, las alertas tempranas establecidas como parte de la Estrategia habrían permitido que se evitaran 183 potenciales bloqueos durante ese mismo año, haciendo una contribución significativa para el funcionamiento del sector.

Según los datos del Ministerio del Interior, hacia diciembre de 2016 se habían establecido 94 instancias de diálogo preventivo en el marco del programa.

## Avanza

El programa Avanza constituye el núcleo de la intervención de la Estrategia en los territorios priorizados. Liderado por el Ministerio del Interior, y con una activa participación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el programa tiene como objetivo desarrollar espacios de diálogo multiactor en las zonas de influencia petrolera incorporando representantes de las empresas, las distintas voces organizadas de la sociedad civil local y representantes del Gobierno de distintos niveles.



Además de promover el diálogo democrático como herramienta para transformar los conflictos, las instancias de Avanza aspiran a convertirse en canales para atender conflictos emergentes en sus fases tempranas, canalizar y hacer accesible la información pública relevante y articular a las instituciones del Gobierno Nacional, regional y local en la búsqueda de soluciones a las problemáticas que generan los conflictos, para el desarrollo sostenible de los territorios.

Al igual que en el caso del componente Convive, el equipo de la Estrategia ha protocolizado los procedimientos necesarios para el diseño e implementación de espacios de diálogo. La metodología de trabajo del programa Avanza en el nivel local se fundamenta en una “Guía para el funcionamiento de las instancias de diálogo”, publicada por la ETH en 2015.<sup>6</sup>

El documento está inspirado en la “Guía práctica de diálogo democrático”, del PNUD, que ofrece orientación para establecer espacios de diálogo que cumplan con estándares mínimos de rigor metodológico<sup>7</sup>. La guía de la ETH también establece orientaciones estrictas de representatividad, atendiendo criterios de género, adscripción étnica, edad, actividad socioeconómica y lugar de residencia.

Aunque los promotores de la ETH introdujeron cierto margen de flexibilidad en la ruta de implementación de la metodología de diálogo democrático, la guía establece las etapas mínimas que deben agotarse para el correcto funcionamiento de las instancias de diálogo Avanza. Estas incluyen:

- Un cuidadoso análisis previo de condiciones para el diálogo.
- Actividades para el fortalecimiento de actores.
- Codiseño y validación de roles, agenda y reglas del juego para la instancia del diálogo.
- Implementación formal de instancias de diálogo democrático.
- Suscripción de planes de acción y seguimiento de acuerdos.

6. Guía para el funcionamiento de instancias de diálogo democrático. Estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del sector hidrocarburos. 2015.

7. Guía práctica de diálogo democrático. PNUD – OEA, 201.

La implementación del programa ha mostrado la dificultad que conlleva establecer instancias de diálogo transparentes y sostenibles en los territorios, pero también el enorme potencial que tienen para contribuir a la búsqueda de soluciones sostenibles a los problemas que generan conflictos. Durante los años que la ETH ha estado en funcionamiento se han instalado 15 instancias de diálogo democrático Avanza que cumplen con el protocolo establecido por los socios de la Estrategia. Para el momento en que se escribió esta sistematización, cuatro de esas instancias contaban con planes de acción plenamente concertados y validados por los participantes.

## Lidera



Este componente incluye el diseño y la facilitación de actividades dirigidas al fortalecimiento de las capacidades de actores locales ubicados en las zonas de influencia de proyectos de hidrocarburos. Bajo el liderazgo del Ministerio de Minas y Energía, las instancias de Lidera convocan a sesiones informativas donde se abordan los temas que suelen generar controversias o asimetrías de la información del sector hidrocarburos en los territorios y se socializan buenas prácticas en temas ambientales, sociales y de relaciones con la comunidad.

Según los documentos de la Estrategia, el objetivo de fondo de los talleres es promover la participación en igualdad de condiciones entre los distintos actores. Aunque la mayoría de participantes son miembros de las comunidades impactadas por proyectos de hidrocarburos, a los talleres pueden asistir líderes de organizaciones sociales, representantes de la institucionalidad local, la academia y las empresas.

El despliegue del programa Lidera ha cubierto todos los territorios priorizados por la ETH. Según las cifras del Ministerio de Minas y Energía, de 2014 a 2016 se ha generado conocimiento y capacidades en más de 10.300 personas a través de 83 talleres en temas técnicos del sector hidrocarburos, 13 talleres en buenas prácticas, 38 talleres en gestión pública y 80 escenarios de socialización de la normatividad y funcionamiento del SPE.

Además de los encargados del programa por parte del Ministerio de Energía y Minas, en algunas de esas sesiones participan delegados de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el Ministerio del Interior, el Ministerio del Trabajo, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla), el Servicio Geológico Colombiano y la Procuraduría General de la Nación.

Al igual que en el caso de los otros componentes de la Estrategia, los encargados de Lidera elaboraron una “Guía metodológica para la planeación y realización de talleres de regionalización (ABC del sector hidrocarburos)”. Por su parte, los contenidos sustantivos se basan en una cartilla del sector denominada “El ABC del sector hidrocarburos”, que contiene información relacionada con aspectos técnicos de la operación de las empresas de hidrocarburos, el marco legal, las competencias y las funciones de las entidades públicas responsables de la gestión del sector, aspectos sociales y ambientales, así como el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

## Acciones Demostrativas

Las Acciones demostrativas son inversiones sociales focalizadas que buscan generar confianza entre los actores del sector. Por su naturaleza participativa, dichas acciones contribuyen a la articulación de los actores que participan en la Estrategia en los territorios priorizados.

En su conceptualización inicial, las Acciones demostrativas debían tener cuatro características básicas. Los proyectos debían surgir del territorio, construirse de común acuerdo con las partes, ser



estratégicos y constituir pilotos que podían ser replicables. Con esos criterios, las iniciativas financiadas a la fecha han incluido temas diversos, incluyendo gobernanza y empleabilidad, nuevos emprendimientos, mejoras a la productividad local, seguridad alimentaria y provisión de servicios básicos.

Los socios de la Estrategia elaboraron en 2014 una ruta para la implementación de las Acciones demostrativas que tomó como punto de partida los aprendizajes de la gestión de los programas en beneficio de las comunidades en zonas con presencia del sector de hidrocarburos.<sup>8</sup> Esta ruta incluía una cuidadosa identificación de oportunidades de inversión por parte de los enlaces territoriales de la Estrategia, la articulación con los actores del territorio, la formulación y aprobación de proyectos, el seguimiento a los indicadores de desempeño establecidos previamente y la comunicación y gestión del conocimiento generado.

Posteriormente, los encargados del programa diseñaron una “Guía para la implementación de inversiones para el desarrollo en el sector hidrocarburos”, detallando los pasos que debían seguirse para formular proyectos en el marco de las acciones demostrativas. Originalmente se planteó que éstas serían diseñadas e implementadas como parte de las instancias de diálogo de Avanza. Sin embargo, en la práctica muchas fueron implementadas de manera independiente.

Hasta 2015 la ETH estimaba haber beneficiado con las Acciones demostrativas a más de 10.000 personas y 4.500 familias en los territorios priorizados.<sup>9</sup> A partir de finales de 2015 las acciones demostrativas fueron lideradas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos a través de sus enlaces centrales y territoriales, con un fuerte componente de apoyo técnico por parte del PNUD.

8. Guía metodológica para la gestión de los Programas en Beneficio de las Comunidades (PBC) con enfoque de desarrollo humano y reducción de la pobreza en Colombia. PNUD 2014.

9. Informe anual de inversiones para el desarrollo 2015. Estrategia territorial de hidrocarburos.

# EL CONTEXTO DE LA SISTEMATIZACIÓN

*El balance de la ETH que se presenta en las siguientes secciones está inevitablemente marcado por el contexto en el que ésta se implementó durante 2016*

Las entrevistas se llevaron a cabo en un año particularmente difícil para el sector, con variables externas que afectaron el desarrollo de las actividades programadas y que escapaban del control de los socios de la Estrategia.

Estos factores de contexto, que tuvieron un impacto directo en el desempeño de la Estrategia incluyen:



1. Los precios internacionales para los hidrocarburos se mantuvieron deprimidos durante la mayor parte de 2016. La caída de los precios internacionales de los bienes básicos a partir de 2014 impactó directamente a los hidrocarburos colombianos. Prácticamente desde el comienzo la implementación de la ETH ha estado marcada por un contexto de precios bajos, lo que condicionó las expectativas del sector y los incentivos de los actores involucrados en la implementación de la Estrategia. Algunos entrevistados opinaron que la historia de la Estrategia hubiera sido distinta de haberse puesto en marcha durante el ciclo previo de precios altos.

Los problemas asociados con los bajos precios internacionales de los hidrocarburos impactaron de manera directa la efectividad de la Estrategia. Para algunos entrevistados, esto explicaría el poco interés de algunas empresas en sumarse a las iniciativas de diálogo democrático convocadas por la Estrategia, así como su rechazo a asumir compromisos adicionales de cara a las comunidades.

En segundo lugar, según algunos gestores sociales de empresas petroleras, la evidencia de la crisis en el sector habría contribuido a moderar las expectativas de ciertos liderazgos en cuanto a los beneficios sociales de la industria. La evidencia sobre las dificultades de la industria explicaría una reducción relativa en la presión de las comunidades sobre algunos emprendimientos. El brusco descenso en los niveles de conflictividad (medidos como vías de hecho) pareciera abonar a esta hipótesis.

Finalmente, una tercera consecuencia habría sido la gestación de mayor competencia entre grupos de trabajadores y proveedores de bienes y servicios en el ámbito local. Los reajustes en la producción de campos activos y la reducción de inversiones en exploración impactaron directamente en las expectativas de contratación de trabajadores y empresas locales creadas en las zonas petroleras para proveer servicios.



2. Los cambios políticos en el nivel local. Las elecciones municipales de octubre 2015 y el consiguiente cambio de las autoridades locales alteraron significativamente el entorno en el que funcionó la Estrategia. El relevo de alcaldes y miembros de corporaciones públicas municipales introdujo interrupciones en procesos en marcha y conspiró en contra de la continuidad de iniciativas de diálogo apoyadas por las administraciones anteriores.

Para los socios de la Estrategia, este cambio implicó comenzar de nuevo con algunas de las actividades previstas en ésta, incluyendo el fortalecimiento de actores, la implementación de medidas para la construcción de confianza y el establecimiento de mecanismos de diálogo de distinta naturaleza. La implementación de planes de acción o el cumplimiento de acuerdos asumidos en el marco de los espacios de diálogo también se vio afectada por la rotación entre los socios locales.

Otro tanto puede decirse de la renovación de las juntas de acción comunal en abril de 2016. En algunos municipios la rotación de los líderes comunitarios a través de estas estructuras de representación tuvo el efecto de debilitar procesos en marcha vinculados con la Estrategia. Como en el caso de los alcaldes y miembros de corporaciones, los nuevos liderazgos comunitarios no necesariamente asumieron los acuerdos alcanzados en el marco de la Estrategia durante el período anterior o avalaron las actividades propuestas por ésta.



Taller de inducción 2016  
de la Estrategia Territorial  
de Hidrocarburos



3. Cambios en el marco regulatorio. Las entrevistas permitieron constatar el impacto que sigue teniendo el cambio en el régimen de regalías. Desde el punto de vista de algunos actores del nivel nacional, este cambio redujo los incentivos de los representantes políticos del nivel regional y local para involucrarse en la resolución de los conflictos asociados con el sector de hidrocarburos. Las limitaciones de recursos también redujeron el margen de maniobra para la toma de decisiones en los diálogos convocados en el marco de la ETH.

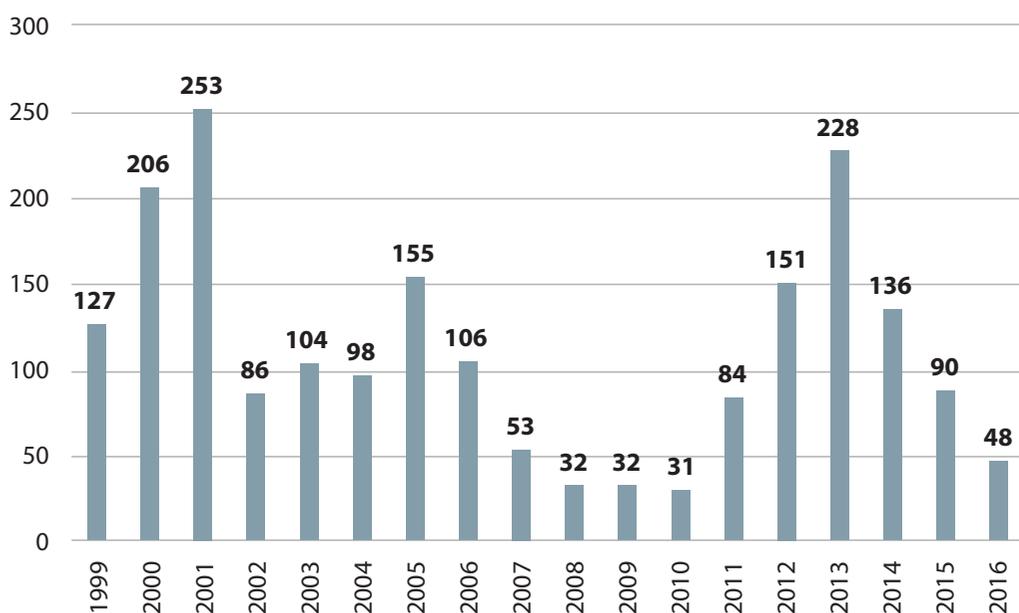


4. Finalmente, las dinámicas asociadas con el fin del conflicto armado con las Farc-Ep también estarían cambiando el entorno en el que se desarrolla la Estrategia. El indicador duro más relevante aquí tiene que ver con la drástica caída de los atentados a la infraestructura a partir de 2014.<sup>10</sup>



**Gráfico 6.**  
Atentados a la infraestructura 1999-2016

Fuente:  
Asociación Colombiana del Petróleo – Ecopetrol-  
Ministerio de Defensa Nacional.



Las entrevistas permitieron identificar cambios notables en las dinámicas territoriales de algunas de las zonas donde tiene presencia la Estrategia. Este reacomodo de los actores locales presenta riesgos y oportunidades para los socios de la ETH y requieren un importante esfuerzo de adaptación a los nuevos equilibrios políticos locales.

10. Los atentados son definidos aquí como voladuras, abolladuras, cráter e impacto de ductos, pozos, líneas de flujo, líneas de transferencia y baterías.

# LOS VALORES DE LA ESTRATEGIA

*Esta sección condensa los puntos de vista de las personas entrevistadas con respecto a las fortalezas y potencialidades de la ETH. Aunque el balance que compartieron los actores individuales estaba coloreado por sus experiencias particulares, es posible agrupar las percepciones expresadas en cuatro grandes incisos*

## 1. La articulación de actores

Como se indicó más arriba,

*la novedad fundamental de la Estrategia es su ambiciosa apuesta de articular los esfuerzos de instituciones que cumplen un papel específico en la gestión del sector, pero normalmente trabajan de manera independiente.*

La Estrategia es única en su tipo porque ha permitido establecer mecanismos de coordinación y trabajo conjunto inéditos entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), el Ministerio del Interior y el Ministerio de Minas y Energía. Con el acompañamiento técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), estos socios originales identificaron una ruta de implementación común con responsabilidades y roles bien definidos.

La organización interna, los roles y las funciones de los distintos socios de la Estrategia quedaron plasmados en el documento de "Manual de roles y funciones", publicado en 2015. Este documento constituye el núcleo de la gobernanza de la Estrategia y ha permitido institucionalizar el trabajo conjunto dividiendo el trabajo entre las instituciones participantes.



*Trabajo en equipo en la ciénaga del Opon, corregimiento de Barrancabermeja*

Así, la ANH en su función legal de administrar el recurso hidrocarburífero del país se encarga de dar el “direccionamiento estratégico” para la Estrategia, el Ministerio del Interior lidera los procesos de Convive y Avanza, el Ministerio de Minas y Energía se ocupa del programa Lidera, y el PNUD ofrece asistencia técnica, a la vez que apoya a la ANH en la implementación de las Acciones demostrativas.

La naturaleza de los temas en contienda ha permitido incorporar gradualmente actores claves para la resolución de los conflictos de hidrocarburos, incluyendo al Ministerio del Trabajo, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, si bien esta última tiene un papel disminuido.

La implementación de los componentes de la Estrategia motiva a los socios a trabajar coordinadamente por un objetivo común, coordinar en los niveles central y territorial, y asumir responsabilidades frente a las comunidades, las autoridades locales y las empresas ubicadas en los territorios.

*Así, la ETH **tiene el potencial de generar sinergias de trabajo que ofrecen mejores vías de resolución a los conflictos.***

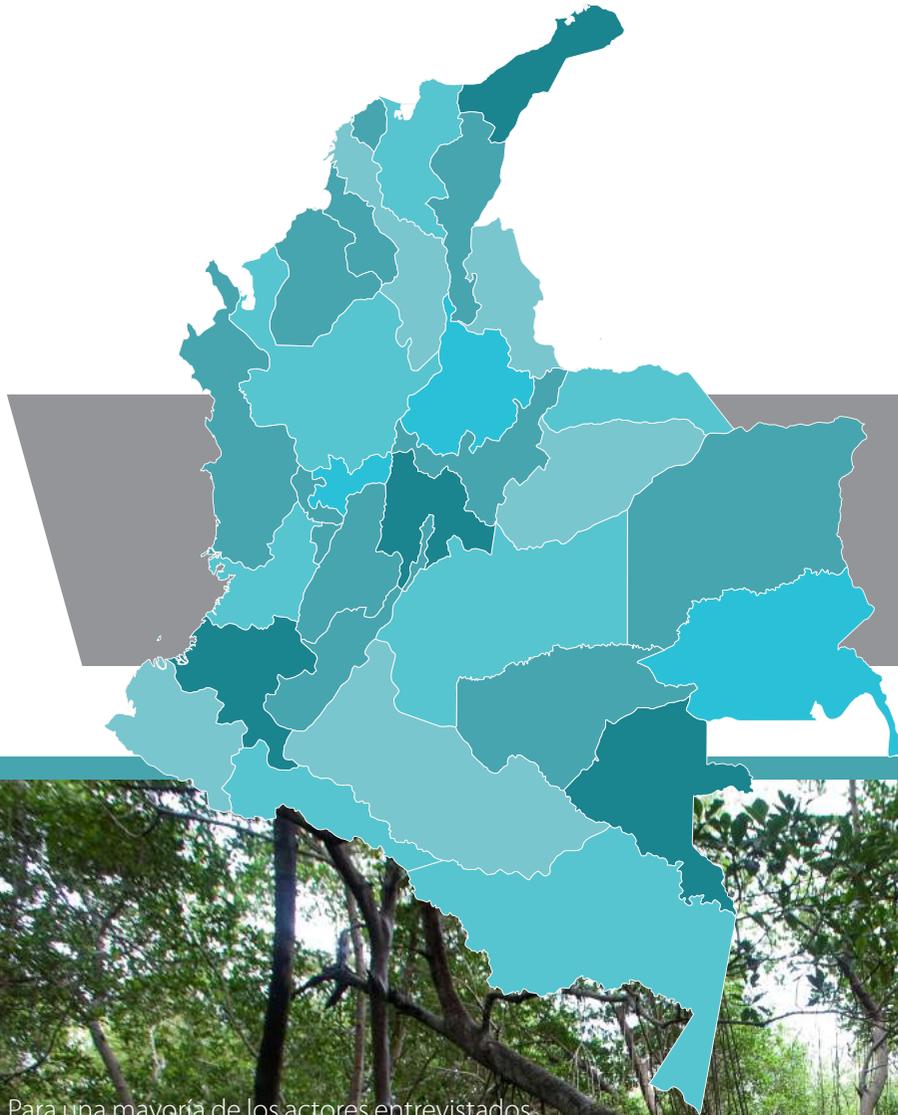
Aunque la densidad de los conflictos asociados con la industria de hidrocarburos varía entre zonas, la ETH ha permitido que los socios institucionales prioricen las áreas de intervención y organicen de manera coordinada la respuesta del Estado. Esta flexibilidad ha permitido ofrecer una respuesta coordinada a demandas específicas de información en los territorios y atender problemáticas localizadas.

grado de articulación inédito entre las entidades sectoriales del sector y las instituciones de nivel subnacional y local de los territorios con presencia de la industria de hidrocarburos.

La implementación de algunos componentes ha permitido a los socios de la Estrategia establecer contacto con gobernadores, alcaldes y juntas de acción comunal para poner en marcha iniciativas concretas. Esa coordinación ofrece enormes potencialidades para las entidades del sector público involucradas. Por una parte, el contacto con los actores del nivel territorial permite asegurar que las iniciativas impulsadas por los socios de la Estrategia son relevantes para el contexto local y toman en cuenta las perspectivas de los actores.

Por otra parte, la articulación con los actores locales puede permitir amplificar el impacto de las intervenciones propias de la Estrategia al sumar aliados, distribuir y clarificar responsabilidades e inscribir las iniciativas en planes y políticas de desarrollo sectoriales y territoriales.

## 2. La dimensión territorial



*El sector petrolero colombiano se ha implantado tradicionalmente en regiones de frontera con poca presencia del Estado.*



Para una mayoría de los actores entrevistados, el gran valor de la Estrategia ha sido acercar a las instituciones del gobierno central a los territorios. Las entrevistas permitieron constatar que en muchas ocasiones la Estrategia propició el primer contacto de las comunidades con representantes de las instituciones del nivel central asociadas con el sector hidrocarburos.

El despliegue territorial de la Estrategia ha sido notable. Los socios de implementación de ésta acordaron priorizar 10 territorios incluyendo 35 municipios con vocación petrolera en todo el país.

*— Clénaga de la Caimanera en el municipio de Coveñas - Sucre*

Antes de la entrada de la Estrategia y ante la ausencia del Estado, históricamente las empresas asumieron roles y competencias que corresponden a las instituciones públicas, generando relaciones de dependencia e introduciendo distorsiones en el relacionamiento con las comunidades. La presencia de las instituciones del nivel central en el marco de la Estrategia introduce cambios importantes en las relaciones Estado-sociedad. Por una parte, permite clarificar los roles que puede desempeñar el Gobierno, la industria y los líderes locales en la búsqueda de soluciones a las problemáticas asociadas con la presencia de las empresas de hidrocarburos. Como expresó un beneficiario,

*tanto las comunidades  
como las empresas “se sienten más acompañadas  
cuando llega la Estrategia”.*

Por otro lado, la presencia de los funcionarios de las instituciones socias de la Estrategia también abre oportunidades importantes para resolver dudas con respecto al marco regulatorio en el que se desarrolla la industria. Esto tiene el beneficio doble de enmarcar las expectativas de las comunidades y clarificar las opciones disponibles para dar respuesta a sus demandas en el marco de la legalidad.

Asimismo, la Estrategia tiene el potencial de convertirse en un mecanismo para la rendición de cuentas. La presencia de los funcionarios de las instituciones rectoras del sector hidrocarburos ofrece oportunidades para reclamar por incumplimiento, hacer seguimiento a compromisos asumidos y canalizar demandas de información o atención a los ciudadanos.

Para algunos entrevistados, la implementación de los distintos componentes de la Estrategia se convierte en un mecanismo efectivo para clarificar mitos construidos alrededor del sector y sus impactos. Una discusión ordenada permite matizar posiciones e intereses y encontrar soluciones sostenibles a las problemáticas que originan la conflictividad social.

Finalmente, el acercamiento a los territorios ha permitido ofrecer respuestas apegadas a la legalidad para dilemas que tradicionalmente se resolvían mediante mecanismos poco transparentes. Quizás el ejemplo más exitoso en este sentido sean las limitaciones que se están introduciendo a la intermediación laboral en territorios con presencia de empresas extractivas.

### **3. El diálogo democrático como eje vertebrador**

Los creadores de la Estrategia apostaron de manera explícita por convertir el diálogo en el eje vertebrador de las acciones del Gobierno para atender la conflictividad del sector. Muchas de las personas consultadas resaltaron el aporte del PNUD en la construcción de un marco conceptual que permitiera articular y dar coherencia a las iniciativas existentes en el ámbito de los hidrocarburos.

El análisis inicial de la iniciativa determinó que la creciente conflictividad en el sector hidrocarburos reflejaba la ausencia de espacios de diálogo efectivos entre la institucionalidad pública, las empresas extractivas y las comunidades locales. Para los socios de la Estrategia, las vías de hecho serían expresión de la ausencia de canales de comunicación entre las comunidades, las empresas y la institucionalidad pública en los territorios donde operan los proyectos.

La propuesta del PNUD fue abordar esa problemática construyendo una intervención a partir del concepto de diálogo democrático. Desde hace más de una década, el PNUD ha incorporado la noción de diálogo democrático como un componente central en sus iniciativas dirigidas a fortalecer la gobernabilidad democrática en la región de América Latina y el Caribe.<sup>11</sup>

Según la “Guía de diálogo democrático”, del PNUD, diálogo democrático es aquel que promueve entendimientos sostenibles entre actores polarizados en un marco que respeta y fortalece la institucionalidad. El diálogo no se concibe como una acción aislada, sino como un proceso de cooperación que busca transformar relaciones conflictivas, reducir la violencia y fortalecer la gobernabilidad democrática.

Así, el objetivo del diálogo democrático no es dialogar en el sentido de intercambiar información, sino transformar a través del diálogo. En sociedades caracterizadas por redes complejas de intereses en conflicto, el desafío no está en evitar el conflicto sino en transformarlo, fortaleciendo las estructuras institucionales legítimas, los liderazgos representativos y el pensamiento estratégico.



Ejercicios de diálogo  
en el departamento  
de Casanare



“ A diferencia de los mecanismos tradicionales para la gestión y resolución de conflictos, el diálogo opera con una mirada sistémica de los problemas, incluyendo distintas redes de intereses en conflicto y trascendiendo las agendas que se limitan a negociar beneficios. Los resultados del diálogo democrático pueden ser intangibles. ”



Para el PNUD en América Latina, el diálogo se ha convertido en una herramienta central para fortalecer la gobernabilidad democrática porque contribuye a generar soluciones más incluyentes y sostenibles. A diferencia de herramientas como el debate, la mediación, la negociación y otros mecanismos para la resolución alternativa de conflictos, el diálogo busca transformar las relaciones conflictivas y desarrollar una “comprensión colectiva” que contribuya a transformar los conflictos en oportunidades. La propuesta del PNUD se guía por siete principios básicos que sirven como marco para evaluar los componentes de la ETH. Estos principios son:

11. La noción de diálogo democrático desarrollada por el PNUD ha sido sistematizada en el libro “Diálogo democrático, un manual para practicantes”, publicado en alianza con la Organización de Estados Americanos y el Instituto IDEA internacional.



### ***Inclusividad***

Se refiere a la forma de reunir en el diálogo a todos aquellos que puedan ser parte de una situación problemática, ya que son ellos mismos los que van a encontrar la solución. Es un requisito indispensable para que un proceso de diálogo sea legítimo y sostenible en el tiempo.



### ***Apropiación del proceso por todos los actores***

Se alcanza si los actores perciben que se les ha tomado en cuenta en la definición de las reglas del juego, se están tratando los problemas fundamentales y existe una voluntad de cambio.



### ***Aprendizaje***

En este tipo de procesos, al abrirse los unos a los otros, escuchando con respeto la diversidad de perspectivas y conocimientos, se origina la oportunidad de aprender mediante lo que se denomina "autorreflexión".



### ***Humanidad***

Está íntimamente relacionada con la empatía (estar dispuesto a ponerse en el lugar del otro) y la capacidad de expresar lo que realmente se es y se piensa.



### ***Confidencialidad***

Se refiere a un acuerdo mínimo de confianza en la manera en que se utilizará la información que surja en el diálogo. Los participantes expresan libremente sus puntos de vista sin temor a represalias ni a que se use el diálogo para ganar poder.



### ***Perspectiva de largo plazo***

Desde el PNUD se promueve la búsqueda de soluciones sostenibles y duraderas a problemas complejos. En el diálogo se distingue entre aquellas acciones inmediatas que son necesarias para mitigar la violencia y aquellas que propician cambios profundos y sostenibles.



### **Buena fe**

El diálogo no debe incluir agendas ocultas y los participantes comparten sus conocimientos y ser flexibles y tolerantes con las visiones contrapuestas.

En la teoría de cambio de la Estrategia, el diálogo democrático permitía buscar soluciones consensuadas a los problemas que originaban la conflictividad y ordenar la acción de las entidades públicas encargadas de gestionar el sector de hidrocarburos. Desde esta perspectiva, la Estrategia propone una lógica de intervención ajustada a las mejores prácticas internacionales.

Como se mencionó arriba, los componentes de la ETH no son estrictamente novedosos en Colombia y algunos ya estaban siendo implementados por distintas entidades de manera aislada. Sin embargo, la novedad de la Estrategia no radica en sus componentes individuales, sino en su articulación bajo una lógica común. Agrupadas como parte de una sola estrategia, las iniciativas existentes ofrecían una respuesta superior a la suma de sus partes.

Así, la Estrategia arranca con un diagnóstico de la conflictividad que identificó causas, dinámicas y actores centrales en los territorios con presencia del sector hidrocarburos. La atención a las vías de hecho podría verse como una fase inicial para generar condiciones que permitieran establecer espacios de diálogo democrático.

*Las Acciones demostrativas permitirían generar relaciones de confianza entre los actores en conflicto y dar soluciones a problemáticas centrales para las comunidades afectadas*

Asimismo, los procesos de fortalecimiento de actores contribuirían a corregir asimetrías de información y propiciarían la participación en igualdad de condiciones. La protocolización de los procedimientos de cada componente permitiría ordenar la acción de las distintas contrapartes y garantizar un mínimo de estandarización en las intervenciones. Finalmente, la presencia de un actor neutral como el PNUD ofrecería garantías de transparencia y rigor metodológico a los espacios de diálogo surgidos en el marco de la Estrategia.

## **4. La ETH como espacio para la innovación**

La lógica del diálogo democrático también permeó el diseño de componentes innovadores que se han incorporado gradualmente a la Estrategia y que ofrecen aprendizajes importantes que pueden ser replicados en otros ámbitos.

Destacables en este sentido son la implementación de un sistema de información georreferenciado para la ETH (SIGETH), el diseño de la “Ruta de acompañamiento institucional a las empresas del sector hidrocarburos” y el “Programa de capacitación, formación y generación de capacidades de líderes transformadores”.

## SIGETH



Es una plataforma interactiva que permite articular los componentes de prevención, gestión y transformación de conflictos de la Estrategia. Sus funciones básicas incluyen geolocalizar los conflictos, proveer información en tiempo real sobre la evolución de los conflictos en los territorios, monitorear el estado de las intervenciones adelantadas por parte de la Estrategia y hacer un seguimiento estrecho al cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de las entidades del sector público.

Por su carácter comprensivo, el SIGETH resulta modélico para iniciativas similares dirigidas a la prevención y gestión de conflictos sociales. Estructurado a partir de módulos que coinciden con tres de los componentes de la estrategia, el SIGETH es una herramienta informática que muestra el “estado del arte” en la formulación de sistemas de alerta y respuesta temprana de tipo cualitativo.<sup>12</sup>

La plataforma online del SIGETH permite a los usuarios emitir alertas y acceder a la información básica sobre las vías de hecho, su localización geográfica, sus antecedentes, los actores principales y los compromisos asumidos en el contexto de instancias de los programas Convive y Avanza. También, y de manera crucial, el SIGETH incorpora interfaces para el seguimiento de compromisos asumidos en el marco de las instancias de diálogo, ofreciendo la posibilidad de monitorear en tiempo real los avances en la gestión y resolución de conflictos específicos.



Ruta de acompañamiento institucional a las empresas del sector hidrocarburos. Esta es una iniciativa surgida en el marco del programa Lidera, que orienta la acción de las entidades del sector público en su acompañamiento a las empresas petroleras en su territorio. Aunque la ruta de acompañamiento tiene un carácter técnico, el equipo encargado de implementarla en el Ministerio de Minas y Energía lo ha concebido como una herramienta efectiva para la prevención de conflictos.

Bajo este programa, el Ministerio implementa una ruta estandarizada para acompañar la gestión de las empresas a través de las diferentes fases de la cadena de valor (ingreso, exploración, producción y cierre). El acompañamiento también implica orientar metodológicamente a las entidades públicas encargadas de la gestión del sector.



Programa de capacitación, formación y generación de capacidades de líderes transformadores. Éste programa es una innovación reciente introducida por el Ministerio del Interior con apoyo técnico del equipo del PNUD. Por su metodología y contenidos, los talleres comúnmente conocidos como “Líder transformador” resultan una innovación interesante en la práctica de la prevención de conflictos y diálogo. Su propósito es proveer herramientas metodológicas a líderes comunitarios, trabajadores y empresas para entablar procesos de negociación basados en intereses. Los participantes de los talleres implementados en la fase piloto expresaron su satisfacción por recibir herramientas prácticas que reducen las asimetrías con respecto a sus contrapartes de las empresas.

# LOS CLAROSCUROS DE LA ESTRATEGIA

*“ No obstante las enormes potencialidades de la estrategia, las entrevistas realizadas en el marco de la sistematización permitieron identificar áreas que es necesario revisar para consolidarla a futuro. A grandes rasgos, las críticas pueden agruparse en aquellas que apuntan a la articulación de sus componentes, su relevancia, efectividad y mecanismos de funcionamiento interno. ”*

## **La coherencia de la ETH**

Aunque la percepción de los entrevistados es que los cuatro componentes principales de la Estrategia responden a una misma lógica de intervención, existe un consenso generalizado en que no están suficientemente articulados entre sí. Las fracturas entre los equipos y programas son particularmente evidentes en los territorios.

Por una parte, varias de las personas consultadas compartieron la percepción que cada institución entiende la Estrategia de una manera diferente, de acuerdo con sus propios mandatos y prioridades. Así, la ANH es criticada por lo que algunos observadores ven como un sesgo excesivo a favor de la industria. Por su parte, el Ministerio de Minas es visto como una entidad que ha sido relegada a un papel secundario en la Estrategia a pesar de ser el ente rector del sector de hidrocarburos. Finalmente, varios entrevistados criticaron lo que perciben como un papel demasiado “político” por parte de los enlaces del Ministerio del Interior.



*El trabajo de la industria en el departamento de La Guajira*



Estas diferencias de visión tienen su correlato en la manera en que los funcionarios de cada entidad actúan en el terreno. La falta de coherencia en el trabajo de los equipos de las instituciones ha llevado en ocasiones a que se planteen públicamente posiciones contradictorias, se asuman acuerdos poco realistas o se comprometa a las demás instituciones sin previa consulta.

Para muchos entrevistados, a pesar de que los socios de la implementación responden a un objetivo común, carecen de una visión compartida sobre la mejor manera de implementar las actividades previstas en el documento de proyecto. Como indicó un funcionario, “la coordinación en el nivel territorial es pobre, pero no es mejor en el nivel central”.

La inestabilidad en los nombramientos y la alta rotación de los enlaces territoriales y nacionales de la Estrategia sólo contribuyen a profundizar las incoherencias. Las dinámicas de colaboración que se han establecido entre distintos delegados territoriales se han visto alteradas frecuentemente por los cambios en el personal de las instituciones. El hecho de que los equipos que implementan los distintos programas sean contratistas pagados por una misma fuente de recursos originada en la ANH y no sean funcionarios de planta de las instituciones que los delegan, también introduce incertidumbre sobre el alcance de sus roles y mandatos en los territorios.

*Con todo, la crítica más importante en este ámbito se refiere a la falta de coordinación en la implementación de los componentes de la Estrategia*

Para muchos entrevistados debería haber una conexión más directa entre las instancias de Convive y Lidera. Del mismo modo, las Acciones demostrativas y los talleres de regionalización son implementados de manera ad hoc y no como parte de una secuencia en la lógica de prevención de conflictos y diálogo de la Estrategia.

### **La efectividad de la ETH**

El equipo encargado de la sistematización se benefició de la posibilidad de acompañar instancias de tres de los cuatro componentes principales de la Estrategia, lo que permitió identificar de primera mano los retos que enfrentan los socios de la ETH y las inconformidades de los beneficiarios con la forma en que se están implementando los programas en los territorios.

#### **A. Convive**



“La atención a las vías de hecho es probablemente el programa más efectivo de la estrategia, si se usa el número de bloqueos suspendidos como indicador de desempeño. Sin embargo, los resultados no son uniformes entre las regiones y dependen fuertemente del desempeño del coordinador nacional y de los enlaces territoriales del Ministerio del Interior.”

Las críticas al programa Convive se concentraron en la idoneidad y neutralidad de los enlaces territoriales del Ministerio y en la sostenibilidad de las soluciones dadas a las vías de hecho. Para uno de los entrevistados, el programa Convive se limita a “apagar el incendio” sin dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos: “Vienen, paran vías de hecho, convocan diálogos y luego desaparecen, nos dicen arréglense ustedes”.

## B. Avanza



Las instancias de diálogo democrático son probablemente el componente más estratégico para la reducción sostenible de la conflictividad asociada con el sector hidrocarburos y es también uno de las más débiles. Los equipos territoriales del Ministerio del Interior no han asumido la implementación de Avanza como una de sus prioridades y no queda claro que lo sea para las demás entidades socias de la Estrategia.

Para muchos de los entrevistados, el programa se vio fuertemente afectado por tres decisiones claves tomadas en 2015:

En primer lugar, por razones prácticas se decidió permitir cierta laxitud en la implementación de componentes claves de la metodología de diálogo democrático. Si bien esto permitió instalar las instancias de diálogo de manera más ágil, en el largo plazo afectó la sostenibilidad de los espacios y minó la confianza de los participantes. Muchas de las instancias establecidas en 2015 se encuentran inoperantes o han perdido credibilidad de cara a las comunidades.



La articulación de actores para el desarrollo en la región del Magdalena Medio

En segundo lugar, la imposición de planes de acción con prioridades y agendas preestablecidas demostró ser contraproducente. Aunque los temas incluidos surgen de un diagnóstico riguroso de la conflictividad,<sup>13</sup> los planes no se beneficiaron de la apropiación de los representantes de los gobiernos locales, las comunidades y las empresas. En algunas ocasiones, planes de acción idénticos se impusieron en municipios con realidades contrastantes o donde no se habían construido condiciones mínimas para proceder de acuerdo con la metodología de diálogo democrático. Más que criticar el fondo, muchos entrevistados cuestionaron la estrategia de imponer planes “de arriba abajo”.



Finalmente, para muchos entrevistados la salida de los enlaces territoriales del PNUD complicó el desarrollo y la sostenibilidad de las instancias de diálogo. Aunque nadie cuestiona la necesidad de que las instituciones del Estado se apropien de la implementación de los distintos componentes de la Estrategia una vez superadas las etapas iniciales, la salida de los enlaces del PNUD se produjo de manera abrupta y sin un empalme ordenado con los funcionarios designados.

### C. Lidera



La efectividad de los talleres de regionalización impulsados por el Ministerio de Minas y Energía también fue cuestionada por muchas de las personas entrevistadas para la sistematización. Las críticas se dirigieron a los contenidos diseñados para los talleres, que se perciben como impuestos desde el nivel central y poco sensible a las demandas de información de las comunidades sobre las especificidades de los proyectos que les afectan.

También se criticó la metodología elegida para los talleres de regionalización, que es vista como un bombardeo de información sobre materias técnicamente complejas a un auditorio con niveles de formación muy variables. Los entrevistados criticaron que los talleres consistían en presentaciones magistrales con poco espacio para la discusión y sin posibilidades de seguimiento en jornadas sucesivas.



*Acción demostrativa. Recuperación de la memoria histórica del pueblo Sikuani, resguardo Wacoyo, municipio de Puerto Gaitán - Meta*

Con todo, algunos funcionarios de las instituciones socias de la Estrategia valoraron la utilidad de los talleres de regionalización como un espacio para tomar contacto con las comunidades, construir relaciones, “tomar la temperatura” a las dinámicas del conflicto e identificar líderes que posteriormente pueden incluirse en otras actividades de la Estrategia.

#### ***D. Acciones Demostrativas***



Para muchos entrevistados las Acciones demostrativas son un componente subutilizado de la Estrategia a pesar de su gran potencial para la generación de confianza. Si bien, en años anteriores, estas acciones beneficiaron a más de 10.000 personas, algunos entrevistados expresaron críticas acerca del uso poco estratégico de las mismas. La mayoría de los proyectos financiados por este programa, no respondían a la lógica de intervención de la Estrategia, ni estaban articulados a los demás componentes del proyecto. En el mismo sentido se evidencia cómo en el año 2016 la implementación de este componente a cargo de ANH se vio drásticamente reducida.

#### ***E. El SIGETH***



A pesar del enorme potencial del SIGETH como plataforma para articular los componentes de prevención, gestión y transformación de conflictos de la Estrategia, ninguno de los equipos involucrados en su implementación utiliza la herramienta de manera sistemática.

La plataforma muestra vacíos importantes de información que hacen inoperantes algunas de sus funciones principales, incluyendo el monitoreo de la situación en el terreno, el intercambio de información y el seguimiento. Aun los encargados de los programas Convive y Avanza en el Ministerio del Interior comentaron que ellos tienen su propio monitoreo en una hoja de cálculo sencilla que no es compartida a través de la plataforma.

El potencial de la plataforma como una herramienta para monitorear procesos y hacer seguimiento a compromisos asumidos está claramente subutilizado y conspira contra la integralidad y la coherencia a la que aspira la Estrategia.

### ***La relevancia de la ETH***

La conflictividad asociada con actividades extractivas ha sido una constante para el sector de hidrocarburos desde hace más de 54 años, aunque existen diferencias notables entre territorios. El PNUD y los socios de la Estrategia invirtieron esfuerzos significativos en comprender las causas de los conflictos de hidrocarburos y la naturaleza de las demandas de las empresas y comunidades. Este análisis permitió a la Estrategia identificar factores en común y contrastes en las dinámicas de conflicto de los territorios priorizados.

Este análisis justificó que la Estrategia centrara muchas de sus intervenciones en temas de índole laboral, la principal causa de conflictividad en el sector. Sin embargo, los socios de implementación han puesto menos énfasis en otros grandes temas que generan oposición a la industria por parte de las comunidades y gobiernos locales, especialmente la provisión de bienes y servicios, los temas de consulta y relacionamiento con las comunidades y los temas ambientales.

Los esfuerzos en este último punto han sido particularmente débiles. El Ministerio de Ambiente no se ha involucrado de lleno en la Estrategia y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales tiene una participación anecdótica, que en muchos casos se limita a hacer presentaciones puntuales en el marco de los talleres de regionalización. Esta ausencia hace muy difícil encontrar soluciones sostenibles a dimensiones centrales de la conflictividad vinculada al sector hidrocarburos.

Otro tanto puede decirse de la agenda de derechos, incluyendo los derechos humanos, los convenios internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y la implantación de enfoques diferenciados a favor de grupos vulnerables y víctimas del conflicto armado.

*En opinión de varios entrevistados, los programas de la Estrategia podrían introducir un componente diferencial.*

Al ser preguntados sobre el potencial escalamiento de la Estrategia para otros ámbitos de política durante el posconflicto, varios beneficiarios destacaron la necesidad de incorporar estas agendas de manera más sistemática.

Finalmente, muchos entrevistados mencionaron otras entidades del sector público con potenciales roles importantes en la ETH. Éstas incluyen la Presidencia de la República; el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que podría articular con otras entidades del sector público y coordinar la implementación de acuerdos; el Ministerio de Agricultura, con un rol central en la discusión de la diversificación productiva en territorios de vocación de hidrocarburos; la Superintendencia de Industria y Comercio, para organizar la provisión de bienes y servicios, y la Agencia Nacional de Tierras.

### **La gobernanza de la ETH**

La mayoría de los entrevistados señalaron disfuncionalidades notorias en los mecanismos establecidos por el programa para la toma de decisiones. Aunque las personas consultadas atribuyen estas deficiencias al hecho de que la Estrategia ha atravesado un proceso de maduración, hay áreas específicas donde es necesario introducir mejoras.

Por un lado, varios funcionarios criticaron que las decisiones se concentraran en los equipos centrales y que las orientaciones programáticas más importantes no se nutrieran de la lectura que los enlaces territoriales hacen sobre las condiciones en el terreno. Aunque puede introducir complejidades importantes en el proceso de planificación, una buena lectura del contexto es clave para diseñar una estrategia de intervención efectiva y sostenible para la reducción de la conflictividad.

Las actividades en el Documento de proyecto ("Prodoc") no siempre toman en cuenta las condiciones del contexto y rara vez se han construido a partir de las necesidades de los beneficiarios de la Estrategia. Según algunos enlaces territoriales, muchas actividades críticas son implementadas por mandato de Bogotá y en algunas ocasiones carecen del apoyo y la apropiación de los participantes de las instancias de diálogo.



*Cultivo de cacao  
en el departamento  
de Caquetá*

También fue posible identificar molestias por la rigidez que impone el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Documento del proyecto como criterio para evaluar el desempeño de los funcionarios. Cuestionados al respecto, algunos enlaces territoriales reconocieron que han convocado actividades “para cumplir con el Prodoc”, aun cuando desde su punto de vista sean poco estratégicas, irrelevantes o incluso contraproducentes en el contexto local.

Finalmente, varios entrevistados cuestionaron el rol de coordinación que cumple la Agencia Nacional de Hidrocarburos y las dificultades que encuentra para imponer sus decisiones sobre entidades públicas de distinto nivel jerárquico. Para algunos observadores, a pesar de existir un “Manual de roles y funciones”, acordado por todos los socios de la ETH, la línea de mando no es clara en la fase actual de la Estrategia y esto hace difícil una coordinación efectiva.



*Acción demostrativa para la diversificación de cultivos en el municipio de Barrancabermeja, corregimiento Ciénaga del Opón*



*“Es importante hacer notar que, al ser cuestionados, estos críticos no pudieron identificar una institución que pudiera resolver el dilema de coordinación mejor que la ANH. La solución para algunos pasaría por institucionalizar la Estrategia y aumentar su jerarquía en el Gobierno.”*



# BALANCE Y LECCIONES APRENDIDAS

---

## *Sobre la construcción de maquinarias institucionales para la prevención de conflictos*

**1** La ETH constituye una importante fuente de lecciones para la institucionalización de iniciativas de prevención de conflictos y diálogo democrático en Colombia y en la región latinoamericana. Los formuladores de la Estrategia han tenido que hacer frente a dilemas que son comunes a los que encuentran sus pares en otros países. Preguntas centrales incluyen el encaje institucional de la Estrategia, los mecanismos de toma de decisiones, los espacios de coordinación, monitoreo y seguimiento, la asignación de responsabilidades, la protocolización de procedimientos, la construcción y capacitación de equipos, el despliegue territorial, la comunicación externa y la coordinación de la respuesta por parte de las entidades del Gobierno.

**2** En tres años de implementación, la ETH ha transitado a un esquema donde la Agencia Nacional de Hidrocarburos ha asumido un rol cada vez mayor de coordinación y direccionamiento estratégico. Si bien esta tendencia responde en parte al hecho de que la ANH es la principal financiadora de la Estrategia, su implementación práctica se ha visto dificultada por los cuestionamientos de otros actores de mayor jerarquía. Encontrar un adecuado encaje institucional para la Estrategia será clave para garantizar su sostenibilidad en el largo plazo.

**3** *Una de las grandes contribuciones que la Estrategia puede hacer a la disciplina de prevención y transformación de conflictos se refiere a la formalización de sus procedimientos en protocolos construidos colectivamente. La elaboración de guías, protocolos y manuales permite ordenar la acción de las distintas contrapartes y garantizar estándares comunes para todas las intervenciones.* Aunque no es recomendable trasladar esas metodologías de manera literal en otros contextos, las herramientas de la Estrategia allanan el camino para implementar otras iniciativas similares.



## Sobre las herramientas de diálogo democrático

**1** La distinción entre los espacios de resolución y prevención de conflictos ha resultado clave para el diseño de procesos con alcances y objetivos diferentes en el marco de la Estrategia. Las instancias del programa Convive, organizadas como procesos con participación limitada, han demostrado su utilidad como mecanismos para suspender bloqueos y resolver crisis. Los procesos de Avanza, por el contrario, han aspirado a concitar una discusión de agendas más ambiciosas con una representatividad más amplia. Es recomendable que la Estrategia busque vías para fortalecer las sinergias entre ambos programas.

**2** Las instancias de diálogo Avanza han mostrado la importancia de formalizar un mecanismo para dar seguimiento a los procesos. **Los diálogos multiactor, cuya duración puede dilatarse por semanas o incluso meses, requieren la definición de una secretaría técnica que se ocupe de los aspectos operativos** (convocatorias, logística y materiales); sustantivos (expertos, requerimientos de información oficial, estudios, etcétera) y del seguimiento a los acuerdos y compromisos asumidos. Como muestra la experiencia en los programas Convive y Avanza, algunos procesos pueden naufragar si no cuentan con un correcto monitoreo de las actividades desarrolladas y un mecanismo formal para garantizar el cumplimiento de los compromisos por parte de las instituciones públicas

**3** La etapa de implementación de los acuerdos debería ser diseñada con el mismo rigor con el que se agotan las fases preparatorias y de diálogo. La experiencia de la Estrategia demuestra la necesidad de planificar con detalle las actividades de la fase posacuerdo. La continuidad de un esfuerzo gubernamental que aspira a institucionalizarse, como es el caso de la Estrategia, depende de la capacidad de las partes de mostrar resultados concretos. **La confianza suscitada alrededor de un proceso de diálogo puede contribuir a amplificar el impacto de la Estrategia o minar su credibilidad ante los actores del sector.**

**4** Las distintas iniciativas de diálogo enmarcadas en la estrategia han permitido confirmar la importancia de incluir a los participantes en las grandes decisiones metodológicas. La determinación de la agenda, la composición de los espacios, la frecuencia de las reuniones, los roles de los distintos actores, entre otros, son dilemas metodológicos que resultan más sostenibles si son definidos de común acuerdo por las partes. Hacer a los líderes partícipes del diseño contribuye a generar confianza y apropiación del proceso. La construcción colectiva también permite que los participantes se comprometan a observar y hacer cumplir las reglas del juego establecidas de común acuerdo.

5

La flexibilidad necesaria para implementar las metodologías de diálogo no debe poner en riesgo la calidad de los procesos. La experiencia de la Estrategia muestra la relevancia de agotar un cuidadoso trabajo preparatorio antes de instalar una instancia de diálogo, así como asegurarse de contar con el aval de los actores indispensables. Otras líneas rojas de la metodología de diálogo incluyen la construcción de acuerdos en cuanto a la agenda de discusiones, las reglas del juego, las necesidades de información oficial y de insumos técnicos, así como los mecanismos de seguimiento. Representatividades cuestionadas, la imposición de agendas preestablecidas o la imposición de reglas del juego no consultadas han demostrado ser contraproducentes para el éxito de las instancias de diálogo.

### El rol del PNUD

1

La implementación de la Estrategia también ha sido una importante fuente de aprendizajes para el PNUD, que la ha incorporado como un referente fundamental en sus actividades regionales. La búsqueda de soluciones pacíficas a controversias en los territorios y la construcción de espacios multiactor para el diálogo democrático han permitido a la oficina del PNUD en Colombia hacer una contribución importante a las iniciativas gubernamentales dirigidas a fortalecer la gobernanza de los recursos naturales. La mayoría de las personas entrevistadas, en el marco de la sistematización, valoraron positivamente los distintos roles que el PNUD ha asumido en la implementación de la Estrategia.

2

El diseño de la Estrategia presentó varios desafíos importantes para el PNUD Colombia. En primer lugar, el equipo fue el encargado de elaborar un diagnóstico de la conflictividad social asociada con el sector hidrocarburos. El documento, presentado en noviembre de 2015, incluyó un cuidadoso análisis de la situación de los conflictos en los diez territorios priorizados inicialmente y contribuyó a dar sustento a la lógica de intervención planteada por los socios de la Estrategia.

3

En segundo lugar, **el PNUD ha sido el principal proveedor de marcos, metodologías y protocolos para la prevención, resolución y transformación de la conflictividad asociada con el sector de hidrocarburos. La metodología de diálogo democrático y los demás mecanismos de gestión de conflictos fueron adaptadas de común acuerdo con los socios de la Estrategia y constituyen el marco referencial para muchas de las intervenciones que tienen lugar en el terreno.**

# 4

En tercer lugar, el acompañamiento de Naciones Unidas en la primera fase de implementación de la Estrategia, resultó clave para el desarrollo de los componentes del programa. El PNUD organizó una estructura de apoyo compuesta por un equipo central y enlaces permanentes en los territorios priorizados. La coordinación del PNUD en los municipios priorizados viabilizó el desarrollo de las actividades previstas y contribuyó a generar dinámicas de trabajo que facilitaron el traspaso de funciones a las entidades del sector público en las fases subsecuentes.

# 5

La flexibilidad del PNUD para reorientar el trabajo de sus equipos en el acompañamiento de la Estrategia, ha sido crucial para el desarrollo de las instancias de diálogo. Aunque el rol del PNUD en el territorio se vio disminuido en la última fase de la ETH, continúa proveyendo acompañamiento metodológico y asesoría técnica en momentos críticos. Todos los socios del Gobierno entrevistados para esta sistematización valoraron el apoyo técnico del PNUD como una de las fortalezas de la Estrategia.

# 6

Finalmente, para los funcionarios públicos consultados, la participación del PNUD como socio de la Estrategia permitió ofrecer garantías de neutralidad a las partes. Las Naciones Unidas gozan de un importante capital de confianza en muchos de los territorios priorizados y su participación ha permitido dar credibilidad a iniciativas de diálogo en contextos de alta polarización. La presencia del PNUD ha sido interpretada como evidencia de rigor y transparencia en los procesos de diálogo y como una garantía de que los delegados de las instituciones públicas cumplirían con las reglas del juego. Sin embargo, el peso simbólico de la ONU también representa una gran responsabilidad para la Estrategia. La reputación del PNUD puede verse comprometida cuando se producen incumplimientos de cara a las comunidades.



*Ejercicio de diálogo democrático en el departamento de Caquetá*

# ANEXOS

## Metodología



Esta sistematización fue elaborada como parte de un acuerdo de servicios entre el equipo de la “Estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del sector hidrocarburos” (ETH), el PNUD Colombia y el Centro Regional de PNUD para América Latina y el Caribe.

El objetivo es recoger aprendizajes que sirvan como referencia para los impulsores de iniciativas similares en otros ámbitos de política pública en Colombia y en países que enfrentan retos similares. A pedido de PNUD Colombia, el hilo narrativo de la sistematización se concentró en la implementación del diálogo democrático como eje de las actividades previstas para la prevención y gestión sostenible de la conflictividad asociada con el sector hidrocarburos.

Se acordó que la sistematización debía proveer información sobre la relevancia, efectividad y sostenibilidad de la Estrategia. La relevancia se refiere a la congruencia entre la percepción de los socios de la Estrategia sobre el tipo de intervención necesaria y lo que se necesita desde el punto de vista de los beneficiarios. Por efectividad se entiende el grado en el que se han cumplido los objetivos del proyecto y hasta qué punto las actividades se alinean con los resultados esperados. Al no ser un proceso de evaluación formal, la sistematización se concentró más en resultados que en productos. Finalmente, la sistematización también indagó sobre la sostenibilidad de la Estrategia y el grado en el que las iniciativas de la misma han tenido continuidad o vocación de permanencia en los territorios.

El documento se desarrolló utilizando una metodología cualitativa. El enfoque de la sistematización fue participativo en todas sus fases y el análisis se basó en las percepciones recogidas en entrevistas individuales a más de 50 personas en Bogotá y cuatro de las regiones priorizadas por la ETH. También se recogieron insumos en un taller interno realizado con el equipo de la ETH en PNUD Colombia en diciembre de 2016.

Las visitas a los territorios permitieron al equipo de la sistematización acompañar la implementación de varios de los componentes de la Estrategia en algunos de los territorios priorizados. Los departamentos visitados incluyeron Putumayo (Puerto Asís, Villa Garzón, Mocoa - corregimiento de Puerto Limón- y Orito); el Magdalena Medio (Puerto Nare, Puerto Triunfo y Puerto Boyacá); La Guajira (Riohacha y Uribia); Sucre (Sincelejo) y Córdoba (Sahagún, corregimiento la Y). Las personas entrevistadas incluyeron miembros de la comunidad, representantes de los gobiernos locales y corporaciones públicas municipales, representantes de la industria y el equipo de trabajo de la ETH en los territorios.

El equipo de la sistematización también sostuvo entrevistas con directivos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio del Trabajo y la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. Se entrevistó a gran parte de los enlaces centrales de la ETH en las entidades públicas involucradas y a siete de los enlaces territoriales de la Estrategia.

Las entrevistas fueron semiestructuradas y se llevaron a cabo bajo el compromiso de confidencialidad. Ninguna fue grabada y en este informe no se atribuyen opiniones a ninguna persona usando su nombre y apellido.

## Cuestionario para entrevistas individuales



### La dimensión política

1. ¿Cómo describiría las tendencias de la conflictividad asociada con el sector hidrocarburos en el país/territorio?
2. ¿Cómo se ha gestionado históricamente ese tipo de conflictividad social desde el Estado colombiano? ¿Y desde las empresas?
3. En su opinión, ¿de qué manera es diferente la Estrategia con respecto a lo que ya se había ensayado antes en el país/territorio?
4. ¿Qué factores políticos, económicos o sociales, cree que viabilizaron el desarrollo de una iniciativa como la Estrategia? (ventana de oportunidad política).
5. ¿Cree que la implementación de la Estrategia responde a una demanda ciudadana o es una apuesta fundamentalmente gubernamental o del sector privado?
6. ¿Cree que las condiciones para la implementación de la estrategia cambiarán en la etapa del posconflicto? ¿Cómo?

### La dimensión subjetiva

1. ¿De qué manera se involucró en el diseño o implementación de la Estrategia?
2. ¿Cambiaron sus expectativas sobre la Estrategia conforme avanzó el proceso de implementación?
3. ¿Considera que la Estrategia permitió abordar los temas claves para la prevención y gestión de la conflictividad vinculada al sector de los hidrocarburos? ¿Qué temas importantes quedaron fuera de la Estrategia?
4. ¿Se implicaron en la Estrategia todos los actores que debían estar? ¿Quién faltó?
5. ¿Cree que los actores implicados perseguían un objetivo común?
6. ¿Cree que la implementación de la Estrategia estimuló la reflexión conjunta sobre el sector y las alternativas del país/territorio para el desarrollo sostenible?
7. ¿Cómo evalúa el desempeño de la Estrategia hasta ahora y cuánto conoce su organización interna, sus funciones, los materiales e informes que publica, etc.?
8. ¿Qué expectativas tiene sobre la implementación de la Estrategia en el futuro?

### Los resultados y las lecciones de la ETH

1. ¿Cómo funcionaron en la práctica los mecanismos de articulación previstos en la Estrategia entre las diferentes instancias sectoriales del Poder Ejecutivo/entre el nivel nacional y territorial? ¿Qué debería cambiarse en el futuro?
2. ¿Cree que la implementación de la estrategia permitió atender las principales causas de tensión y conflicto entre las comunidades y el sector extractivo?
3. ¿Cree que la metodología de diálogo propuesta por la Estrategia mejoró las relaciones personales y los niveles de confianza entre los actores en el territorio?
4. ¿Cree que las implementaciones de las acciones de desarrollo introdujeron cambios sostenibles en la vida de las personas involucradas?
5. ¿Considera que las actividades de fortalecimiento de actores fueron relevantes, pertinentes y efectivas para los beneficiarios?
6. ¿Cree que la ETH contribuirá a cambiar de manera sostenible la relación entre Estado, empresas y comunidades en los territorios donde se desarrolla la industria de hidrocarburos?
7. ¿Considera que la Estrategia fue suficientemente flexible para adaptarse a los retos de implementación en los territorios?
8. ¿Qué componentes de la Estrategia considera que podrían replicarse en iniciativas futuras? ¿Qué aspectos cambiaría o mejoraría?

# Bibliografía



**Asociación Colombiana del Petroleo. «www.acp.com.co.»**

<https://www.acp.com.co/index.php/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/791-mejoran-las-perspectivas-de-la-industria-petrolera-para-2017>. 2007.  
<https://www.acp.com.co/index.php/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/791-mejoran-las-perspectivas-de-la-industria-petrolera-para-2017>.

**Atlas de justicia ambiental**, EJOLT. [www.ejolt.org](http://www.ejolt.org).

**Institucionalidad para el diálogo y la prevención de conflictos.**

El caso peruano. PNUD, Buró Regional para América Latina y el Caribe, 2015.

**La competitividad del sector de hidrocarburos en las diferentes regiones de Colombia.**

Malagón, Jonathan. Cuadernos PNUD, junio 2016.

**Acuerdo de Cooperación de Asistencia Técnica y Financiera entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el PNUD - 242 de 2013.**

**Guía para el funcionamiento de instancias de diálogo democrático.**

Estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del sector hidrocarburos. 2015.

**Guía práctica de diálogo democrático.** PNUD-OEA, 2012.

**Guía metodológica para la planeación y realización de talleres en temas técnicos del sector hidrocarburos (ABC del sector hidrocarburos).**

Estrategia territorial de hidrocarburos, 2016.

**Guía metodológica para la gestión de los Programas en Beneficio de las Comunidades (PBC) con enfoque de desarrollo humano y reducción de la pobreza extrema en Colombia.** PNUD 2014.

**Informe anual de inversiones para el desarrollo 2015. Estrategia territorial de hidrocarburos.**

Los atentados son definidos aquí como voladuras, abolladuras, cráter e impacto a ductos, pozos, líneas de flujo, líneas de transferencia y baterías.

**Diálogo democrático, un manual para practicantes**, publicado en alianza con la Organización de Estados Americanos y el Instituto IDEA Internacional.

**Guía práctica para el establecimiento de sistemas de alerta y respuesta temprana para conflictos sociales.** PNUD-OEA, 2016.

**Diagnóstico de la conflictividad social.** Estrategia para la gestión equitativa y sostenible del sector hidrocarburos. Bogotá, noviembre de 2015.

“El diseño y la **implementación**  
**de la Estrategia Territorial**  
para la Gestión Equitativa y  
Sostenible del Sector  
Hidrocarburos (ETH) han  
convertido al **Estado colombiano**  
**en un pionero** en este ámbito”



Trabajo articulado  
en el departamento  
de La Guajira



**TERRITORIAL  
HYDROCARBONS  
STRATEGY**  
**Balance y Lessons  
Learned**  
*Systematization Document*



*Empowered lives.  
Resilient nations.*





Articulated  
work in La  
Guajira

*“The design and implementation of the Territorial Strategy for Equitable and Sustainable Management in the Hydrocarbons Sector (ETH) has made Colombia a pioneer in this field”*





- Colombian Petroleum Association, «www.acp.com.co.»**  
<https://www.acp.com.co/index.php/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/791-mejoran-las-perspectivas-de-la-industria-petrolera-para-2017>.  
<https://www.acp.com.co/index.php/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/791-mejoran-las-perspectivas-de-la-industria-petrolera-para-2017>.  
 Environmental Justice Organizations, Liberties and Trade, EJOLT. [www.ejolt.org](http://www.ejolt.org)
- Institutionality for Dialogue and Conflict Prevention.**  
 The Case of Peru. UNDP, Regional Bureau for Latin America and the Caribbean, 2015.  
 Malagón, Jonathan. UNDP Notebooks, June 2016.
- Competitiveness in the Hydrocarbon Sector in Different Regions of Colombia.**
- Technical and Financial Assistance Cooperation Agreement between the National Hydrocarbon Agency and the UNDP - 242 from 2013.**
- Guide for the Democratic Dialogue**  
 Territorial Strategy for Equitable and Sustainable Management in the Hydrocarbon Sector. 2015.  
 A Practical Guide on Democratic Dialogue. PNUD-OEA, 2012.
- Methodological guide to plan and carry out workshops on technical subjects within the hydrocarbon sector (ABC of the hydrocarbon sector).**  
 Territorial Hydrocarbon Strategy, 2016.
- Methodological Guide to Manage Programs for the Benefit of Communities (PBC) focused on human development and reducing poverty in Colombia.** UNDP 2014.
- Annual Investment for Development Report, 2015. Territorial Hydrocarbon Strategy.**  
 The attacks are defined here as blasting, dents, crater and impact to pipelines, wells, flow lines, transfer lines and batteries.
- “Democratic Dialogue, a Handbook for Practitioners”**,  
 Published in partnership with the Organization of American States and the International IDEA Institute.
- Practical Guide to Establish Early Warning and Response Systems for Social Conflicts**  
 UNDP – OAS, 2016.
- Diagnosis of Social Conflict.**  
 Territorial Strategy for Equitable and Sustainable Management in the Hydrocarbon Sector.  
 Bogotá, November 2015.

## Questionnaire for Individual Interviews



### The Political Dimension

1. How would you describe the trends of conflict associated with the hydrocarbons sector in the country/territory?
2. How has the Colombian State historically managed this type of social conflict? How have the companies managed them?
3. In your opinion, how is the strategy different from what has been previously attempted in the country/territory?
4. What political, economic or social factors do you think made developing an initiative such as the strategy possible? (window of political opportunity).
5. Do you think that a citizen's demands are met by implementing the strategy, or is it fundamentally a governmental or private sector initiative?
6. Do you believe the conditions to implement the strategy will change in the post-conflict phase? How so?

### The Subjective Dimension

1. In what way were you involved in the design and implementation of the strategy?
2. Did your expectations about the strategy change as the implementation process was developed?
3. Do you believe that the strategy treated key issues for conflict prevention and management associated to the hydrocarbons sector? What important issues were left out of the strategy?
4. Were all the actors that needed to participate in the strategy get involved? Who was missing?
5. Do you believe the involved actors were pursuing a common objective?
6. Do you believe the strategy's implementation stimulated joint reflection about the sector and the country's/territory's alternatives for sustainable development?
7. How would you evaluate the strategy's performance until now and how much do you know about its internal organization, its functions, materials and reports published, etc.?
8. What are your expectations regarding future implementation of the strategy?

### Results and Lessons of the ETH

1. In practice, how did the articulation mechanisms of the strategy work during the different sectorial processes of the Executive Branch/national and territorial level? What changes should be made in the future?
2. Do you believe the implementation of the strategy responded to the main causes for tension and conflict between communities and the extractive sector?
3. Do you believe the dialogue methods proposed by the strategy improved personal relations and trust between actors in the territory?
4. Do you believe the development actions introduced sustainable changes in the lives of the people involved?
5. Do you consider the strengthening activities of the actors were relevant, pertinent and effective for the beneficiaries?
6. Do you think the ETH will contribute sustainably to the relationship between companies and communities in the territories where the hydrocarbon industry is present?
7. Do you feel that the strategy was sufficiently flexible to adapt to the implementation challenges in the territories?
8. What components of the strategy do you believe could be replicated in future initiatives? What aspects would you change or improve?

This systematization was created as part of a service agreement between the team for the "Local Strategy for Equitable and Sustainable Management in the Hydrocarbon Sector" (ETH), UNDP Colombia and the Regional UNDP Center for Latin America and the Caribbean.

The objective was to collect lessons that serve as a reference for promoters of similar strategies in other areas of public policy in Colombia and in countries that face similar challenges. At the request of UNDP Colombia, the narrative thread of the systematization focused on implementing democratic dialogue as a basis for sustainable prevention and management of conflict activities associated with the hydrocarbon sector.

It was agreed that the systematization should provide information about the relevance, effectiveness and sustainability of the strategy. Relevance refers to the congruence between how the strategy's partners perceive the necessary type of intervention and what the beneficiaries consider their needs to be. Effectiveness is understood as the degree to which the project's objectives have been accomplished and the point to which the activities are aligned with the expected results. Since it is not a formal evaluation project, the systematization focused more on results than products. Finally, the systematization also inquired about the strategy's sustainability and the degree to which its initiatives have enjoyed continuity and permanence in the territories.

The document was developed using a qualitative methodology. The focus of the systematization was participative in all its phases and the analysis was based on perceptions collected during individual interviews of more than 50 people in Bogota and four of the regions prioritized by the ETH. Input was also collected during an internal workshop with the ETH team at UNDP Colombia on December 2016.

Visits to the territories allowed the systematization team to accompany the implementation of several of the Strategy's components in some of the prioritized territories. They visited Putumayo (Puerto Asís, Villa Garzón, Mocca in Puerto Limón and Orto); Magdalena Medio (Puerto Nare, Puerto Trunfo and Puerto Boyacá); La Guajira (Riohacha and Uribia); Sucre (Sinclair) and Córdoba (Sahagún, Corregimiento la Y). They interviewed members of the community, representatives of local governments and municipal public corporations, industry representatives and the ETH's team.

The systematization team also conducted interviews with executives at the National Hydrocarbon Agency, the Ministry of the Interior, the Ministry of Mines and Energy, the Ministry of Labor and the Special Administrative Unit of Public Employment Service. A large part of the ETH's central liaisons at the public entities were interviewed as well as seven of the strategy's territorial liaisons.

The interviews were semi-structured and conducted under the promise of confidentiality. They were not recorded and no opinions in this report include first or last names.



## Methodology

ANNEXES

4 Thirdly, the support of the United Nations during the first phase of the strategy's implementation was key to developing the program's components. The UNDP organized a support structure composed of a central team and permanent liaisons in prioritized territories. The UNDP's coordination in prioritized municipalities made it possible to carry out activities and contributed to creating work dynamics that helped in subsequent phases when transferring functions to public sector entities.

5 The UNDP's flexibility to reorient its teams to support the strategy has been crucial to developing dialogue. Although the UNDP's role in the territory diminished in the last phase of the ETH, it continues to provide methodological accompaniment and technical advice in critical moments. All government partners interviewed for this document considered the support of the UNDP to be one of the strategy's strengths.

6 Finally, the opinion of surveyed public officers was that the UNDP's participation as a strategy partner made it possible to offer guarantees of neutrality. The United Nations is a trusted organization in many of the prioritized territories and its participation lends credibility to many dialogue processes in highly polarized contexts. The presence of the UNDP has been interpreted as evidence of rigor and transparency in dialogue processes and as a guarantee that the delegates from public institutions will follow the rules of the game. However, the symbolic weight of the UN also holds great responsibility for the strategy. The UNDP's reputation may be compromised when promises with the communities are not kept.

Practicing the principles of the democratic dialogue, Caquetá's workshop



### The UNDP's Role

**5** The necessary flexibility to implement dialogue methodologies must not endanger the quality of the process. The strategy's experience highlights the relevance of careful preparatory work before installing a dialogue process, as well as ensuring the support of indispensable actors. Other important lines of dialogue methodology include establishing agreements regarding the dialogue agenda, the rules of the game, official information needs and technical supplies, as well as follow-up mechanisms. Questioning representativeness, imposing pre-established agendas or rules of engagement that have not been consulted have been counterproductive to the success of the dialogue.

**1** The UNDP has also learned important lessons while implementing the strategy, which it has incorporated as a fundamental reference for its regional activities. The search for peaceful solutions to controversies in the territories and the construction of multi-stakeholder spaces for democratic dialogue has helped the UNDP's office in Colombia to make an important contribution to governmental initiatives aimed at strengthening governance of natural resources. Most interviewees appreciated the various roles assumed by the UNDP while implementing the strategy.

**2** The strategy's design posed several important challenges for the UNDP in Colombia. Firstly, the team was tasked with creating a diagnosis of social conflict associated with the hydrocarbons sector. The document, presented on November 2015, included a careful analysis of the conflict situation in ten of the initially prioritized territories and supported the logic behind the interventions suggested to the strategy's partners.

**3** Secondly, UNDP has been the main provider of frameworks, methodologies and protocols for conflict prevention, solution and transformation associated with the hydrocarbons sector. The democratic dialogue methodology and other conflict resolution mechanisms were adapted in agreement with the strategy's partners and are a reference for many interventions in the field.

## Tools for Democratic Dialogue

1 Differentiating between conflict solution and prevention has been key in designing processes that have varying scopes and objectives within the framework of the strategy. The Conville program, organized as a limited participation process, has been useful as a mechanism to suspend blockades and resolve crises. The Avanza process, on the other hand, aspires to provoke discussion with more ambitious agendas and a broader representativeness. The strategy should seek ways to strengthen the synergy between both programs.

2 The Avanza dialogue process has highlighted the importance of formalizing a mechanism to follow up on processes. **Multi-actor dialogues, which can extend for weeks or even months, require a technical secretary to handle operational matters** (summons, logistics, materials), substantive matters (experts, official information requests, studies, etc.) and a follow up on assumed agreements and commitments. As seen with the Conville and Avanza experiences, some processes can become shipwrecked if the activities are not properly monitored and there is no formal mechanism to guarantee compliance by public institutions.

3 Designing the implementation stage of the agreements should be carried out with the same rigor as the preparatory and dialogue phases. The strategy's experience shows the need to plan activities in the post-agreement phase in detail. As in the case of the strategy, continual governmental efforts that try to be institutionalized depend on the capacity of the parties to produce concrete results. **Trust in a dialogue process either amplifies the strategy's impact or hinders its credibility with the actors in the sector.**

4 Various dialogue initiatives within the strategy have confirmed the importance of including participants in the larger methodological decisions. Determining the agenda, creating spaces, establishing the frequency of meetings, the roles of different actors, and others, are methodological matters that are more sustainable if they are agreed upon by the parties involved. When leaders participate in the design they generate trust and acceptance. Collective construction also encourages participants to commit to and abide by the commonly established rules.

ETH's dialogue and strategic planning workshop in Casanare



The strategy uses SIGETH, one of the most innovative and potentially effective tools ever built in the region, to support a governmental initiative for conflict dialogue and prevention. Although most interviewees pointed out the platform's potential, few use it consistently and it is not part of the daily operations of any institution. The current use of SIGETH does not correspond to the investment the strategy made to build its own version of an early warning and response system. Encouraging the use of the platform and developing its information management features could contribute to improving the effectiveness of the strategy's interventions.



The strategy's institutional partners have made great efforts to continuously train the team in charge of implementing such tools. Officers contracted for this purpose receive training on the nature of the sector, the roles and functions of the ETH, as well as the tools they can use to design and facilitate the dialogue process. However, the constant rotation of territorial teams and the uncertainty of permanent contracts has had a negative effect on the programs. Many interventions in the strategy's first phase have been lost or their impact has been diminished due to the transience of territorial teams. In some cases, this has also diminished the communities' trust in the strategy and the involved institutions.



# BALANCE AND

# LESSONS LEARNED

## Creating institutional mechanisms to prevent conflict

# 1

The ETH contains important lessons for the institutionalization of conflict prevention and democratic dialogue initiatives in Colombia and the Latin American region. The creators of the strategy have had to face dilemmas common to their peers in other countries. Fundamental issues include the strategy's institutional fit, decision-making mechanisms, coordination, monitoring and follow up, assignment of responsibilities, establishing of procedures, team building and training, territorial deployment, external communication and response coordination by government entities.

# 2

In its three years of implementation, the ETH has transitioned to a framework where the National Hydrocarbon Agency has assumed an increasing role in coordination and strategic guidance. Even though this trend is in part due to the fact that the ANH is the strategy's main financial backer, its practical implementation has been hindered by doubts raised by other actors with greater hierarchy. Finding an adequate institutional fit for the strategy will be key to guarantee its long-term sustainability.

# 3

**One of the greatest contributions that the strategy can make to conflict prevention and transformation management is to condense its procedures into collectively established protocols. The creation of guides, protocols and manuals helps organize the actions of various counterparts and guarantee common standards for all interventions.** Although it is not advisable to literally transfer these methodologies to other contexts, the strategy's tools pave the way to implement similar initiatives.

Problems also arose due to the rigid compliance with the objectives established in the Project Document as criterion to evaluate officer performance. When asked about it, some territorial liaisons acknowledged that activities have been summoned just to “comply with the Prodoc,” when from their point of view they are not strategic, are irrelevant and even counterproductive at the local level.

Finally, several interviewees questioned the National Hydrocarbon Agency’s role as coordinator, given its difficulty in asserting its authority on public entities that have a different hierarchical level. According to some observers, in spite of using the “Manual of Roles and Functions,” agreed upon by all ETH partners, the line of command is not clear in the strategy’s current phase and makes effective coordination complicated.



Acción Demostrativa.  
Crop diversification in  
Ciénaga del Opón,  
Barrancabermeja



“It is important to mention that when questioned, these critics could not identify an institution that could resolve the coordination dilemma better than the ANH. For some, the solution lies in institutionalizing the strategy and increasing its hierarchy within the government.”





Finally, many interviewees mentioned other public sector entities that could potentially have important roles in the ETH. They mentioned the Presidency of the Republic, the National Planning Department (DNP) to articulate other entities of the public sector and coordinate the implementation of the agreements, the Ministry of Agriculture that could have a central role in discussing productive diversification in territories that work with hydrocarbons, the Superintendence of Industry and Commerce to organize goods and services, and the National Land Agency.

### **Governance of the ETH**

Most interviewees identified evident dysfunctional aspects of the program's decision-making mechanisms. Although those surveyed attribute these deficiencies to the fact that the strategy has been going through a refining process, there are specific areas where improvements are needed.

On one hand, several officers criticized the fact that decisions are made by the central teams and that the most important program guidelines are not fed by interpretations that territorial liaisons make regarding field conditions. Although it could introduce important complexities in the planning process, understanding the context is key to designing a more effective and sustainable intervention strategy that reduces conflict.

Activities in the Project Document ("Prodoc") do not always take into account the context and have rarely been established based on the needs of the strategy's beneficiaries. According to some territorial liaisons, many critical activities are implemented on orders from Bogota and in some cases lack support and acceptance by participants in the dialogue process.

## Several interviewees gave the opinion that the strategy's programs could introduce an additional component.

When asked about the potential of scaling the strategy to include post-conflict policy aspects, several beneficiaries pointed out the need to incorporate these agendas in a more systematic fashion.

The rights agenda faces similar challenges, including human rights, international conventions on indigenous groups and the rights of Afro-Colombians, and differentiated approaches in favor of vulnerable groups and victims of the armed conflict.

Efforts made concerning this last point have been particularly feeble. The Ministry of the Environment has not been fully involved in the strategy, and the National Authority for Environmental Licenses participates sporadically, often limited to making specific presentations at regionalization workshops. The absence of support makes it difficult to find sustainable solutions to central aspects of the conflict in the hydrocarbons sector.

This analysis justified focusing many of the strategy's interventions on labor issues, which is the main cause of conflict in the sector. However, implementation partners have placed little emphasis on other large issues that generate opposition from local communities and government administrations, especially in regards to providing goods and services, consulting, relationships with communities and environmental issues.

Constant conflict associated with extractive activities has been happening for over 54 years, with notable differences between territories. Both the UNDP and the strategy's partners invested significant effort to understand the causes of hydrocarbon conflicts and the nature of demands from companies and communities. This analysis enabled the strategy to identify common factors and contrasts between the conflict dynamics in prioritized territories.

### **Relevance of the ETH**

The platform has important information voids that make some of its main functions inoperative, such as monitoring field situations and information exchange and follow-up. Some of the persons in charge of the Convide and Avanza programs in the Ministry of the Interior commented that they have their own monitoring system using a simple spreadsheet that is not shared through a platform.

The potential of the platform as a tool to monitor processes and to follow-up on commitments is clearly under-used and works against establishing the comprehensive and coherent system that the strategy aims to achieve.



Despite the enormous potential of SIGETH as a platform to articulate the conflict prevention, management and transformation components of the strategy, none of the teams involved in its implementation use the tool systematically.

### E. EI SIGETH



For many interviewees, Acciones Demostrativas is an under-used component of the strategy, even though it has great potential to generate trust. Even though it has benefited more than 10,000 people in previous years, some interviewees criticized the lack of strategic use. Most projects financed by this program did not follow the strategy's intervention logic and were not linked with the other components of the project. Similarly, in 2016 the ANH drastically reduced implementing this component.

### D. Acciones Demostrativas

In all, some officers from the strategy's partner institutions valued the regionalization workshops as a useful space to engage in contact with the communities, "gauge the temperature" of the conflict dynamics and identify leaders that could later be involved in other activities.



Acción Demostrativa. Recovering the historical memory of the Sikuani people, Wacoyo indigenous reservation, Puerto Gaitán, Meta

Many people we interviewed for this systematization document questioned the effectiveness of the regionalization workshops promoted by the Ministry of Mines and Energy. Critiques focused on the content of the workshops, and people perceived them as imposed from higher levels with a lack of sensitivity to the specific information the communities requested concerning the projects that affect them. People also criticized the methodology chosen for the regionalization workshops, which seemed to be a bombardment of information about technically complex subjects to an audience with variable levels of comprehension. Interviewees criticized the fact that the workshops consisted of master-class presentations with little space for discussion and no possibility of subsequent follow-up.



**C. Lidera**

Finally, many interviewees felt that when the UNDP's territorial liaisons departed, the development and sustainability of the dialogue process was affected. Although no one questions the need for state institutions to appropriate the implementation of the various components of the strategy once the initial phases have been completed, the UNDP's liaisons departed abruptly and did not appoint officers in an organized and coherent fashion.



Secondly, imposing action plans with pre-established priorities and agendas was counterproductive. Although the included issues arose from a rigorous conflict diagnosis<sup>13</sup>, the plans did not have the support of representatives from local governments, communities and companies. In some instances, identical action plans were imposed upon municipalities with differing realities or where the minimum conditions to proceed according to the democratic dialogue methodology were not met. More than just a critique, interviewees questioned the strategy of imposing "top-down" plans.

Critiques of the Convide program are centered on the suitability and neutrality of the Ministry's territorial liaisons and the sustainability of the solutions provided for the events. According to one of the interviewees, the Convide program is limited to "extinguishing fires," with no follow-up on how commitments are fulfilled. "They come, they stop emergencies, they create dialogues and then they disappear and tell us to figure it out ourselves."

### B. Avanza



Democratic dialogue is probably the most strategic component to reduce conflict associated with the hydrocarbons sector, and also one of the weakest. Territorial teams from the Ministry of the Interior have not implemented Avanza as a priority and it is not clear if other partner entities of the strategy consider it to be so. For many interviewees, the program was strongly affected by three key decisions taken in 2015:

Firstly, for practical reasons, certain laxity was permitted in implementing key components of the democratic dialogue methodology. Even though this helped the dialogue processes to flow, in the long-term it affected the sustainability of the spaces and the participant's trust. Many of the processes established in 2015 are inoperative or have lost credibility for the communities.



Articulated actors working for the development of the Magdalena Medio region

These differences in vision correlate to the way in which the officers from each entity act in the field. The institutional team's lack of coherence has at times resulted in public positions that are contradictory, rather unrealistic agreements, and a tendency to implicate other institutions without consulting them in advance.

For many interviewees, even though the implementation partners have a common goal, they lack a shared vision about the best way to implement the activities planned in the project's document. As expressed by an officer, "coordination at the territorial level is poor, but it is not better at the central level!"

Lack of stability in designating officials and the frequently rotating territorial and national liaisons only contribute to deepen the inconsistencies. Collaboration dynamics established between different territorial delegates have been frequently altered by changes of personnel within the institutions. The fact that the teams that implement the various programs are contractors paid from the same resources at the ANH and are not staff members of the institutions that appoint them also causes uncertainty about their roles and authority in the territory.

*The most important critics refers to the lack of coordination while implementing the different programs of the project.*

For many of those interviewed there should exist a more direct link between the Convide and Lidera scenarios. In the same way, the Acciones Demostrativas and Regionalización workshops are implemented ad hoc and not as part as dialogue and conflict prevention route.

### The Effectiveness of the ETH

The team in charge of documenting the program benefited from observing the processes of three out of the four main components of the strategy, which helped to identify first-hand the challenges faced by the ETH's partners and the issues the beneficiaries have with the way the programs are being implemented.

### A. Convide



*Responding to events is perhaps the strategy's most effective program if the number of suspended blockades is taken as a performance indicator. However, results differ between regions and depend strongly on the performance of the national coordinator and the territorial liaisons of the Ministry of the Interior.*

# THE PROS AND CONS OF THE STRATEGY

“Notwithstanding the enormous potential of the strategy, interviews while documenting it helped identify areas that need reviewing and consolidation in the future. Broadly speaking, critiques centered on pointing out how well its components articulate, its relevance, effectiveness and internal operating mechanisms.”

## The ETH's Coherence

Although those interviewed perceived that the four main components of the strategy followed a coherent intervention rationale, the generalized consensus is that they are not sufficiently articulated. The fractures between teams and programs are particularly evident in the territories.

On the one hand, several persons surveyed had the perception that each institution understands the strategy differently, pursuant to their own mandates and priorities. Thus, the ANH is criticized in what some observers see as an excessive bias in favor of the industry. For its part, the Ministry of Mines is seen as an entity that has been relegated to a secondary role in the strategy, even though it is the governing entity of the hydrocarbons sector. Finally, several interviewees criticized what they perceive as the overly “political” role of the Ministry of the Interior’s liaisons.



The oil & gas industry work in La Guajira





is an interactive platform that articulates the components of conflict prevention, management and transformation within the strategy. It can geo-localize the conflict, produce real-time information on the evolution of conflict, monitor the status of strategy interventions and do a close follow-up of compliance with the commitments assumed by the entities of the public sector.

Given its comprehensive nature, SIGETH is a model for similar initiatives aimed at preventing and managing social conflict. Structured into modules that coincide with three of the strategy's components, SIGETH is a state-of-the-art tool to formulate qualitative early warning and response systems.<sup>12</sup>

The online SIGETH platform allows users to issue warnings and access basic information on occurring events, their geographical location, background, the main actors and commitments in conjunction with the Convide and Avanza programs. It also plays a crucial role in incorporating interfaces to follow up on commitments accepted during dialogue and offers the possibility of real-time monitoring of the advances made in managing and resolving specific conflicts.

Institutional accompaniment plan for companies in the hydrocarbons sector. This initiative emerged from the Lidera program that orients public sector entities as they support oil companies in their territories. Although the support has a technical slant, the team that implements it in the Ministry of Mines and Energy conceived it as an effective tool to prevent conflict.

Under this program, the Ministry implements a standardized plan to support the work of companies through different phases in the value chain (entry, exploration, production and closing). This accompaniment also implies methodologically guiding public entities that manage the sector.

A program to train, educate and build capacity for transforming leaders. This program is a recent innovation introduced by the Ministry of the Interior with the technical support from the UNDP's team. Due to its methodology and content, the workshops commonly known as "Lider Transformador" emerged from an interesting innovation in conflict prevention and dialogue. Their purpose is to provide methodological tools to community leaders, workers and companies to engage in negotiation processes based on interest. Participants in the workshops implemented during the pilot phase expressed their satisfaction in receiving practical tools that reduce asymmetry in relation to their counterparts in the companies.



The rationale behind democratic dialogue also permeated the design of innovative components that have been gradually introduced into the strategy and that offer important lessons that may be replicated in other areas.

In this area, important aspects include implementing a geo-referenced information system for the ETH (SIGETH), the design of the "Institutional Accompaniment Plan for Companies in the Hydrocarbons Sector" and the "Program to Train, Educate, and Build the Capacity of Transforming Leaders."

#### 4. The ETH as a Space for Innovation

Likewise, all processes to strengthen actors contribute to correcting asymmetric information and promotes participation on equal terms. Documenting the procedures of each component leads to organizing the actions of various counterparts and guarantees a minimum standardization. Finally, the presence of neutral actors such as the UNDP offers guarantees of transparency and methodological rigor in the spaces for dialogue that arise within the framework of the strategy.

*Demonstrative actions can generate relationships of trust between actors in conflict and provide solutions to central problems for affected communities.*

In the strategy's theory of change, democratic dialogue searches for agreed solutions to the problems that created conflict and to mandate action by public entities in charge of managing the hydrocarbons sector. From this perspective, the strategy proposes an intervention logic that follows international best practices.

As mentioned above, the components of the ETH are not strictly unique in Colombia and some have been implemented by different entities in an isolated fashion. However, the novelty of the strategy does not lie in individual components, but in their articulation as part of a unified rationale. Grouped in a single strategy, the initiatives offer an answer that is superior to the sum of its parts.

Thus, the strategy begins with a diagnosis of the conflict that identifies causes, dynamics and central actors in the territories where the hydrocarbon sector is present. Responding to events could be seen as an initial phase that generates conditions that can establish spaces for democratic dialogue

**Good Faith**

Dialogue must not include hidden agendas, and participants share their knowledge and are flexible and tolerant of opposing views.





**Inclusiveness**

This refers to bringing together in dialogue all those who may be part of a problem, given that they are the ones who will be able to find the solution. It is an indispensable requirement for dialogue to be legitimate and sustainable over time.



**All actors accept the process**

This is achieved if the actors feel they have been participants when defining the rules of the game, that fundamental problems are being addressed, and that there is a willingness to change.



**Learning**

In this type of process, when the actors can open up to one another and listen while respecting diverse perspectives and knowledge, they can learn through self-reflection.



**Humanity**

Intimately related to empathy (willingness to put oneself in somebody else's place) and the capacity to express who one really is and truly believes.



**Confidentiality**

Refers to a minimum agreement of trust in the way in which the information that results from the dialogue will be used. Participants freely express their points of view without fear of retaliation or that dialogue is used to wield power.



**Long-term perspective**

The UNDP promotes the search for sustainable and lasting solutions to complex problems. Dialogue helps distinguish between immediate actions that are necessary to mitigate violence and those that promote profound and sustainable change.

UNDP's proposal was to tackle this problem by offering a solution based on the concept of democratic dialogue. For more than a decade, the UNDP has incorporated the concept of democratic dialogue as a central component in initiatives aimed at strengthening democratic governance in Latin America and the Caribbean."

According to the "Guide for Democratic Dialogue" by the UNDP, democratic dialogue promotes sustainable understanding between polarized actors within a framework that respects and strengthens institutions. Dialogue is not conceived as an isolated action, but as a process of cooperation that seeks to transform conflictive relationships, reduce violence and strengthen democratic governance.

Thus, the objective of democratic dialogue is not to promote dialogue in the sense of exchanging information, but using dialogue to transform. In societies characterized by complex networks of conflicting interests, the challenge is not to avoid conflict but to transform it by strengthening legitimate institutional structures, representative leadership and strategic thought.



*Practicing the principles of the democratic dialogue, Casanare's workshop*

*“Different from traditional mechanisms of conflict resolution and management, dialogue operates by systematically viewing problems, including different networks of conflicting interests, and transcending beyond agendas that are limited to negotiating benefits. The results of democratic dialogue may be intangible.”*



For UNDP in Latin America, dialogue has become the main tool to strengthen democratic governance because it contributes to more inclusive and sustainable solutions. As opposed to tools like debate, mediation, negotiation and other mechanisms for alternative conflict resolution, dialogue seeks to transform conflictive relationships in order to develop a "collective understanding" that transforms conflict into opportunity. The UNDP's proposal is guided by seven basic principles that serve as a framework to assess the ETH's components. These principles are:

11. The notion of democratic dialogue developed by the UNDP has been documented in the book "Democratic Dialogue, A Handbook for Practitioners," published in partnership with the Organization of American States and the International IDEA Institute.

The creators of the strategy had the explicit goal of making dialogue the unifying axis of the government's actions to respond to the sector's conflicts. Many of those surveyed highlighted how the UNDP's contribution helped build a conceptual framework that articulated and made more coherent the existing initiatives in the hydrocarbons sector.

An initial analysis of this initiative determined that the growing conflicts in the hydrocarbons sector was a reflection of the absence of effective spaces for dialogue between public institutions, extractive companies and local communities. For strategy partners, that conflict was due to the absence of channels of communication between communities, companies and public institutions in territories where projects operated.

### 3. Democratic Dialogue as a Unifying Axis

On the other hand, the presence of officials from partner institutions also creates important opportunities to resolve questions regarding the regulatory framework in which the industry operates. This has the two-fold benefit of defining community expectations as well as clarifying available options to respond to their requests within the law.

Likewise, the strategy has the potential to become an accountability mechanism. The presence of officials of institutions that govern the hydrocarbon sector gives citizens the opportunity to submit noncompliance claims, monitor obligations and channel requests for information or citizen services.

For some interviewees, implementing various components of the strategy becomes an effective mechanism to clarify the myths about the sector and their impacts. Well-organized discussion puts varying positions and interests into context and leads to sustainable solutions to the problems that cause social conflict.

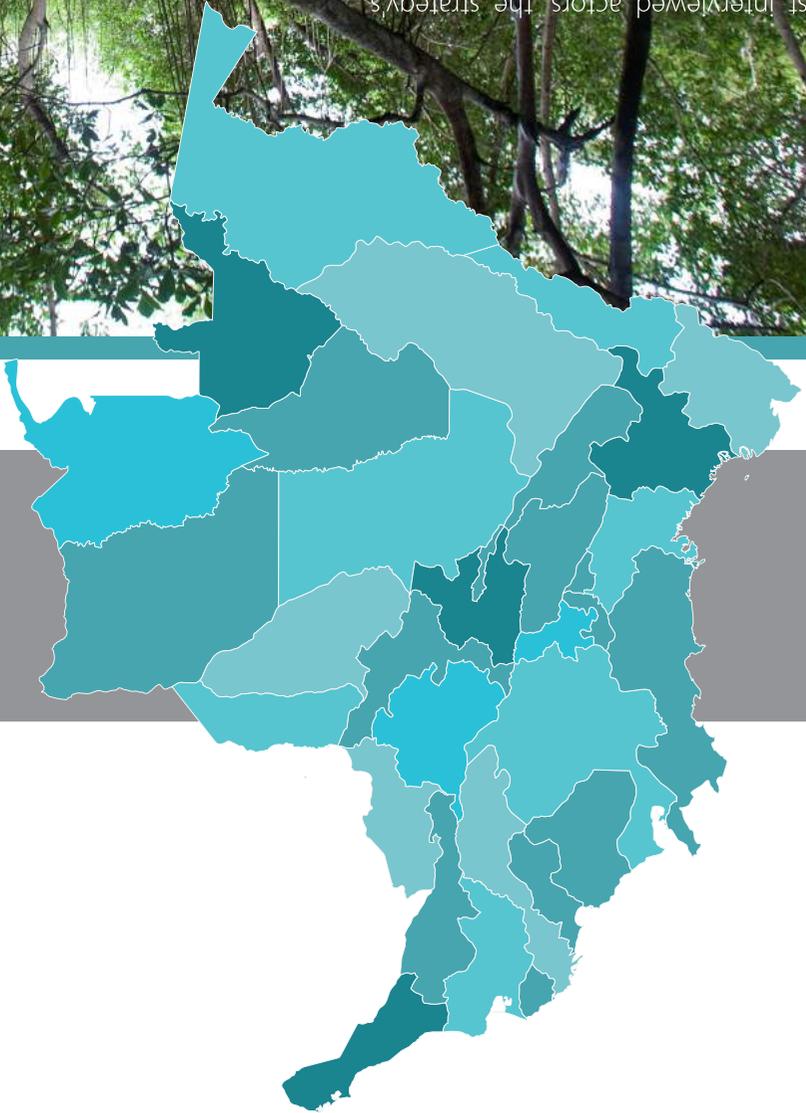
Finally, reaching out to the territories has led to identifying legal solutions to dilemmas that were traditionally resolved using mechanisms that were not particularly transparent. Perhaps the most successful example is the labor intermediation limitations that are being introduced in territories where extractive companies are present.

*both communities  
and companies  
"feel more supported  
with the strategy."*

Faced with the lack of government presence, companies previously assumed the roles of public institutions, generating relationships of dependency and distorting relationships with communities. Now, within the framework of the strategy the presence of institutions at the central level introduces important changes to state-society relationships. On the one hand, it clarifies the roles of government, industry and local leaders in their search for solutions to the problems associated with the presence of hydrocarbon companies. As expressed by a beneficiary,

## 2. Territorial Aspect

*The Colombian oil sector was established in border areas with little government presence.*



For most interviewed actors, the strategy's value resides in bringing central government institutions closer to the territories. The interviews confirmed that the strategy often promoted the first contact between communities and representatives of institutions at the central level associated with the hydrocarbons sector. The territorial reach of the strategy has been notable. The implementation partners agreed to prioritize 10 territories, including 35 municipalities involved in the oil industry.

*La Caimanera swamp, Coveñas, Sucre*

Thus, the ANH, within its legal role to manage the hydrocarbon resources in the country, is in charge of "strategic guidance" for the strategy. The Ministry of the Interior leads the Convide and Avanza processes, the Ministry of Mines and Energy is in charge of the Lidera program, and UNDP offers technical assistance while supporting the ANH in implementing Acciones Demostrativas.

The nature of the contending subjects has led to gradually including key actors to resolve hydrocarbon conflicts. These include the Ministry of Labor, the Special Administrative Unit for Public Employment Service, the National Educational Service (SENA) and the National Authority for Environmental Licenses, even though it has a diminished role.

Implementing the strategy's components motivates partners to jointly work towards a common goal, coordinate at the central and territorial levels, and to assume responsibilities with the communities, local authorities and companies located in the territories.

*In this way, the ETH has  
the potential to  
generate synergies that  
offer better ways to  
resolve conflict.*

Although the density of conflicts associated with the hydrocarbons industry varies from one area to another, institutional partners can use the ETH to prioritize areas of intervention and to organize government response in a coordinated manner. This flexibility offers a coordinated response to specific information demands in the territory and to resolve local problems.

On a second level, the strategy opens an unprecedented degree of articulation between the entities that govern the sector and institutions at the sub-national and local level in the territories where the hydrocarbon industry is present.

Implementing some components has given partners of the strategy an opportunity to establish contact with governors, mayors and community action boards in order to launch concrete initiatives. This coordination offers great potential for the public sector entities that are involved. On the one hand, contact with actors at the territorial level ensures that the initiatives promoted by partners of the strategy are relevant at a local context and take into account the actors' perspectives.

On the other hand, by articulating with local actors, the impact of the strategy's interventions is amplified by adding allies, distributing and clarifying responsibilities, and enrolling the initiatives in sectorial and territorial development plans and policies.

# THE VALUES OF THE STRATEGY

This section abridges the points of view interviewees had regarding the strengths and potential of the ETH. Although the evaluations shared by individual actors was tainted by their specific experiences, the expressed perceptions can be divided into four major groups.

## 1. Articulation of Actors

As indicated above

*the fundamental novelty of the strategy is its ambitious goal of articulating the efforts of institutions that fulfill specific roles in managing the sector and that usually work independently.*

The strategy is unique because it has established unprecedented coordination and joint efforts between the National Hydrocarbon Agency (ANH), the Ministry of the Interior and the Ministry of Mines and Energy. With the technical accompaniment of the United Nations Development Program (UNDP), these original partners identified a common implementation plan with well-defined roles and responsibilities.

The internal organization, roles and functions of the various strategy partners were embodied in the "Manual of Roles and Functions," published in 2015. This document forms the nucleus of the strategy's governance and has institutionalized the joint efforts by dividing the work among participating institutions.



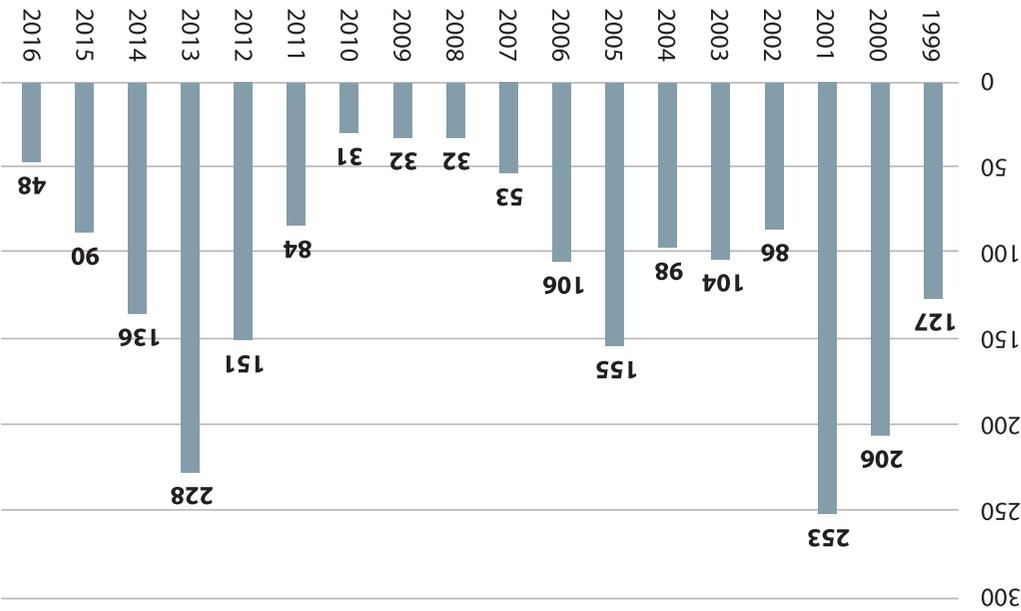
Teamwork at  
Ciénaga del Opón,  
Barrancabermeja



With the interviews we were able to identify notable changes in the local dynamics of some areas where the ETH works. This new arrangement of local actors entails at the same time risks and opportunities for the project's main partners. It is important for the strategy to adapt itself to the new local and political context.

Source: Asociación Colombiana del Petróleo – Ecopetrol- Ministerio de Defensa Nacional.

Chart. 6 Attacks against the industry



4. Finally, dynamics associated with the end of the armed conflict with the FARC – EP also changed the environment in which the strategy unfolds. The most relevant hard indicator has to do with the drastic drop in attacks on infrastructure as of 2014.<sup>10</sup>



3. Changes to regulatory framework. The interviews were evidence of the impact that the change in the royalty regime has had. The point of view of some actors at the national level is that this change reduced the incentives that political representatives at the local and regional level would receive to become involved in conflict resolution associated with the hydrocarbons sector. Limited resources also reduced leeway for decision making in the ETH dialogues.

Introductory workshop on the Local Oil & Gas Strategy, 2016



2. Political changes at the local level. The municipal elections of October 2015 and the subsequent change of local authorities significantly altered the environment in which the strategy operated. The replacement of mayors and members of municipal corporations introduced disruptions to ongoing processes and conspired against the continuity of dialogue initiatives that had been supported by previous administrations.

For strategy partners, this change implied restarting some activities, including strengthening actors, implementing measures to build trust, and establishing various types of dialogue mechanisms. Also affected by the rotation of local partners was the implementation of action plans or compliance with agreements assumed within the framework of dialogue spaces.

The same can be said about the community action boards that were renewed in April 2016. In some municipalities, rotating community leaders through these representation structures debilitated the ongoing processes related to the strategy. As in the case with mayors and members of corporations, new community leaders did not necessarily follow up with certain agreements reached within the strategy's framework during the previous period or they did not approve the proposed activities.



*ETH achievements presented in the following sections were inevitably affected by the context in which they were implemented. Interviews were carried out during a particularly difficult year (2016)*

for the sector, with external variables that affected the scheduled activities and that could not be controlled by the strategy's partners.

These contextual factors had a direct impact on the performance of the strategy and include:



1. International hydrocarbon prices continued to be low during most of 2015. The fall of international commodity prices in 2014 directly impacted Colombian hydrocarbons. Since its implementation, the ETH has been marked by low prices, which has conditioned the sector's expectations and the incentives for actors involved in its implementation. Some interviewees stated that the strategy's history would have been different if it had been implemented during the previous high-price cycle. Problems associated with low international prices of hydrocarbons directly impacted the effectiveness of the strategy. In the opinion of some interviewees, this would explain the lack of interest displayed by some companies at participating in the democratic dialogues initiated by the strategy, as well as the refusal to take on additional commitments regarding the communities. Secondly, according to some social managers at oil companies, the sector's crisis contributed in tempering the expectations of certain leaders regarding the industry's social benefits. Evidence of difficulties in the industry would explain the relative reduction of pressure from communities regarding some undertakings. The sudden decrease in the levels of conflict (measured according to implementation) would seem to support this hypothesis. Finally, a third consequence was increased competition between workers and suppliers of goods and services at a local level. Readjusted production in active fields and decreased exploration investment directly impacted the expectations of employment and creation of local companies in oil areas.

# THE CONTEXT OF SYSTEMATIZATION

## Acciones Demostrativas

Acciones Demostrativas are targeted social investments that focus on creating trust between actors in the sector. Due to its participative nature, these investments contribute to articulate actors who participate in the strategy in prioritized territories.

During the initial conceptualization, Acciones Demostrativas had four basic features. Projects should emerge from the territory, be based on mutual agreement between the parties, be



strategic and create pilot plans that can be applied elsewhere. Using these criteria, initiatives financed to date have included diverse subjects such as governance and employability, new undertakings, improvements to local productivity, food safety and procurement of basic services.

In 2014 the strategy's partners created a plan to implement Acciones Demostrativas that sprang from the lessons learned while managing programs that benefited communities in zones where the hydrocarbons sector is present<sup>8</sup>. This plan involved carefully identifying investment opportunities by territorial liaisons of the strategy, articulating actors in the territory, formulating and approving projects, following up previously established performance indicators, and communicating and managing the information that was generated.

Later, program supervisors designed a "Guide for Implementing Investments to Develop the Hydrocarbon Sector" that described the steps that should be followed to formulate projects within the framework of Acciones Demostrativas. It was originally stated that they would be designed and implemented as part of the Avanza dialogue processes. However, in practice, many were implemented independently.

By 2015 the ETH estimated that the Acciones Demostrativas programs had benefited more than 10,000 persons and 4,500 families in prioritized territories<sup>9</sup>. By the end of 2015 Acciones Demostrativas was administered by the National Hydrocarbon Agency through its central and territorial liaisons, with strong technical support from the UNDP.

8. Methodological Guide to Managing Programs for the Benefit of Communities (PBC) focused on human development and reducing poverty in Colombia. UNDP 2014.  
9. Annual Investment for Development Report, 2015. Territorial Hydrocarbon Strategy.

Implementing the program has highlighted how difficult it is to establish transparent and sustainable dialogue processes in the territories, but also their enormous potential to contribute to the search for sustainable solutions to the problems that generate conflict. In the time that the ETH has been used, 15 Avanza democratic dialogue spaces have been implemented in compliance with the protocol established by the strategy's partners. While this document was being written, four of these agencies had fully concerted action plans validated by the participants

**Lidera**



This component includes designing and facilitating activities aimed at strengthening the capacity of local actors in the areas of influence of hydrocarbon projects. Under the leadership of the Ministry of Mines and Energy, Lidera agencies convoke information sessions where issues that commonly create controversy or unilateral information in the hydrocarbon sector are discussed and best environmental, social and community relations practices are shared.

According to the strategy's documents, the ultimate purpose of these workshops is to promote equal participation of the various actors. Although most participants are members of communities impacted by hydrocarbon projects, the workshops are open to leaders of social organizations, representatives of local institutions, the academic sector and companies.

Lidera has covered all the territories prioritized by the ETH. According to the Ministry of Mines and Energy, from 2014 to 2016 more than 10,300 people have been trained in knowledge and skills in 83 workshops that dealt with technical issues in the hydrocarbon sector, 13 best practices workshops, 38 public management workshops and 80 sessions to discuss SPE regulations and operations.

In addition to program supervisors at the Ministry of Mines and Energy, delegates from the National Hydrocarbon Agency, Ministry of the Interior, Ministry of Labor, Special Administrative Unit of Public Employment Service, National Authority for Environmental Licenses (ANLA), the Colombian Geological Service and the General Attorney's Office participate in some of these sessions.

As with other components of the strategy, the supervisors of Lidera created a "Methodological Guide for Planning and Implementing Regionalization Workshops"; The substantive content is based on the "ABCs of the Hydrocarbon Sector", a document produced by the ETH that contains information regarding technical aspects of the operation of hydrocarbon companies, the legal framework, the capacities and functions of public entities in charge of managing the sector, social and environmental aspects, as well as the operation of the General Royalty System.

The Avanza program is the strategy's nucleus of intervention in prioritized territories. Led by the Ministry of the Interior with active participation from the National Hydrocarbons Agency, the program's objective is to develop multi-stakeholder dialogue in areas where the oil industry has influence that would include company representatives, different organized local civil groups and government representatives at different levels.



In addition to promoting democratic dialogue as a tool to transform conflicts, Avanza authorities aspire to become channels to respond to emerging conflicts in early stages. This involves channeling and making relevant public information available as well as articulating institutions at the national, local and regional levels in their search for solutions to the problems that generate conflict to procure sustainable development.

As in the case of Convide, the strategy team established the necessary procedures to design and implement spaces for dialogue. The Avanza program's work methodology at the local level is based on the "Guide for Implementing Dialogue Processes," published by ETH in 2015.<sup>6</sup>

The document is inspired by the UNDP's "Practical Guide on Democratic Dialogue," which offers guidance to establish spaces for dialogue that meet the minimum standards of methodological rigor.<sup>7</sup> The ETH's guide also establishes strict guidelines on representativeness including gender, ethnic background, age, socioeconomic activity and place of residence.

Although ETH promoters introduced a certain margin of flexibility in implementing this democratic dialogue methodology, the guide establishes the minimum stages that must be completed so that the Avanza dialogue processes function properly. They include:

- Careful prior analysis of dialogue conditions.
- Activities to strengthen actors.
- Co-design and validation of roles, agenda and rules of engagement for the dialogue process.
- Formal implementation of democratic dialogue processes.
- Submission of action plans and agreement follow-ups.

6. Guide for Democratic Dialogue Processes - Territorial Strategy for Equitable and Sustainable Management of the Hydrocarbons Sector, 2015.  
7. A Practical Guide on Democratic Dialogue, UNDP – OAS, 2013.

### Convive



The Convive program is the component that manages the direct response to de facto events and early warnings. Led by the Ministry of the Interior, its main purpose is to articulate efforts of various parties to find solutions to specific requests made by communities and workers. The program implements internal protocols that include a monitoring and follow-up mechanism to track the evolution of social conflicts and a management model for early response that uses dialogue and negotiation tools.

This management tool, unique to the extractive sector, sets forth a framework of action with specific procedures that experts at the Ministry of the Interior can implement. Depending on the specific situation, it assigns leadership to representatives of institutions at the national, regional or local level. The effectiveness of early implementation was considered by most surveyed individuals to be one of the main advantages of the strategy. According to data from the Ministry of the Interior, in 2015 the team in charge of the Convive program responded to 161 blockades. Likewise, during that same year early warnings as part of the strategy helped avoid 183 potential blockades, significantly contributing to the sector's operations.

According to data from the Ministry of the Interior, by December 2016 94 preventive dialogue opportunities had been established within the framework of the program.

implemented by the National Hydrocarbon Agency and the UNDP (2012), the Mining-Energy Pact to Overcome Extreme Poverty guidelines (2012), and others.

The Partnerships for Prosperity Program that the Ministry of the Interior has promoted since 2012 is particularly relevant. It included a specific component that sought to promote social dialogue between companies, communities and government authorities at different levels to build a shared vision and that would result in actions that benefit inhabitants of oil producing areas. In 2015 Statutory Law 1757, "Whereby provisions are set forth in matters regarding promoting and protecting the rights of citizenship participation," established that municipalities where projects that have important social and environmental impacts due to mining-energy exploitation activities could create local Partnerships for Prosperity. These would serve to create dialogue between citizens (especially for communities in areas of influence), the municipal administration, the government and companies that develop projects in order to define and manage those impacts.

*Since its inception, the strategy had the vocation to transcend beyond conflict prevention initiatives that provided a first response to protests and blockades, and promote dialogue and integrate the industry, government and communities.*



2016 ETH's strategic planning workshop

Since its inception, the strategy had the vocation to transcend beyond conflict prevention initiatives that provided a first response to protests and blockades, and promote dialogue and integrate the industry, government and communities.

The project's Conceptual Framework establishes that the strategy is a government initiative that has the main purpose of promoting human and territorial development in regions with hydrocarbon social environments, and operations that are socially and environmentally responsible.

To achieve this goal, the creators of the strategy identified four main components:

## THE TERRITORIAL HYDROCARBONS STRATEGY (ETH)

*The notable increase of conflicts related to the hydrocarbons sector highlighted the need to create spaces for dialogue and understanding between communities, companies and public institutions.*

Within this context, the government recognized the need to seek out new institutional mechanisms that can address social conflict.

Within this framework, the National Hydrocarbon Agency (ANH) and the United Nations Development Program (UNDP) signed a Technical and Financial Aid Cooperation Agreement in 2013 with the objective of implementing a "Territorial Strategy for Equitable and Sustainable Management in the Hydrocarbons Sector through strengthening actors, consolidating participative planning scenarios for human development, overcoming poverty and meeting Millennium Development Goals (MDGs) in the regions;"<sup>5</sup>

The strategy was developed based on lessons learned from policies and initiatives that were previously implemented by government entities. Previous programs include the Partnerships for Prosperity Program (2012), the "Development of Programs to Benefit Communities and meet MDGs,"

*"Development of Programs to Benefit Communities and meet MDGs"*

*Acción Demostrativa. Finding alternative solutions to guarantee the access to drinking water in Aipe, Huila.*



5. Methodological Guide to Plan and Carry out Workshops on Technical Subjects within the Hydrocarbons Sector (ABC of the Hydrocarbons Sector), ETH, 2016.



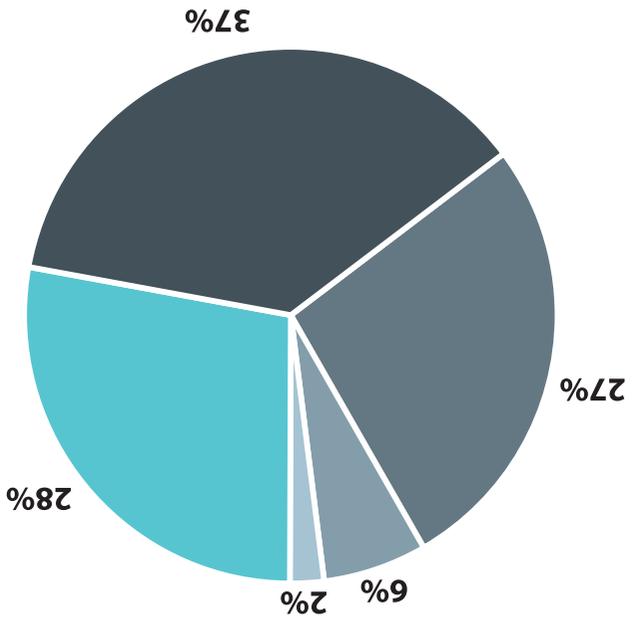
The territory is its own people. Verification visit to the Magdalena Medio region



Most conflicts in the hydrocarbons sector occur in rural areas, where most of the operations are located. Frequently, these areas also have poverty and extreme poverty indexes that are higher than the national averages, aggravated by low population density and the absence of government investment in infrastructure and services. Furthermore, operations are often located in border territories within areas affected by the armed conflict. Thus, in addition to specific requests regarding the operation and impact of hydrocarbon projects, other unsatisfied needs that require comprehensive consideration from the Colombian government must be addressed.

Chart 5. Reasons for Operation blockades, 2016  
Source: ETH

- Goods and Services
- Labor
- Social and/or environmental
- Indigenous and Afro-Colombian Communities
- Industry and Government
- Commitments



*“Over the past five years social conflict has affected both junior and consolidated producers regardless of the origin of their investors and the phase of their projects”*

Ecopetrol was especially affected. Due to the magnitude of their operations, in 2015 the former state company was involved in 49% of the early warnings and 58% of the de facto events within the ETH's framework.

The growing trend of mobilizing communities and workers came to a halt in 2014, when the sector began contracting due to the dramatic fall of international oil prices. Prices continued to fall in 2015 and the oil sector significantly reduced exploration investment, which in 2016 reached its lowest level since 2004. Towards the end of 2016, the ACP estimated crude production was at 888 thousand barrels per day – the lowest since 2010<sup>4</sup>. Consequently, preliminary information indicates that in 2016 the number of industry blockades had fallen to the levels in 2012 (See Chart 4).

Although individual conflicts correspond to particular circumstances in each area such as economic, social, cultural and historic factors, conflicts associated with the hydrocarbons sector have a common start. In general, protests are not a frontal rejection to the industry but are a means to make specific labor or social demands.

A sampling of blockades in hydrocarbons operations in 2016 shows that 37% of protests that affected the industry during that year were related to labor issues, followed by demands to contracting local goods and services (28%), claims due to environmental and/or social issues (27%), issues relating to indigenous and Afro-Colombian communities (6%) and finally, commitments promised by the industry and the government (2%).



The oil & gas industry work in La Guajira



4. <https://www.acp.com.co/index.php/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/791-mejoran-las-perspectivas-de-la-industria-petrolera-para-2017>



Oil exploitation in the Magdalena Medio region

The hydrocarbons sector also became a key factor for fiscal sustainability through taxes, royalties and dividends from Ecopetrol. From contributing 10% to the government's revenue in 2001, income from oil contributed more than 20% by 2013. The sector also finances programs to combat poverty, such as "Familias en Acción" (Families in Action) or Programs to Benefit Communities (PBC), which is a mandatory social investment that companies make in their areas of influence. Likewise, data from the Ministry of Mines and Energy indicates that in 2015 the oil industry had created more than 95,000 jobs.

The government's renewed interest in promoting the oil industry was set out in the "2014-2018 National Development Plan: Working Together for a New Country." The Plan highlights the importance of the sector to promote economic growth and generate employment and the necessary public income for state action.

However, the extraordinary expansion of oil and gas operations during the past decade had a corresponding increase in social conflict. According to data from the Colombian Petroleum Association (ACP), the number of blockades increased fivefold between 2010 and 2015.

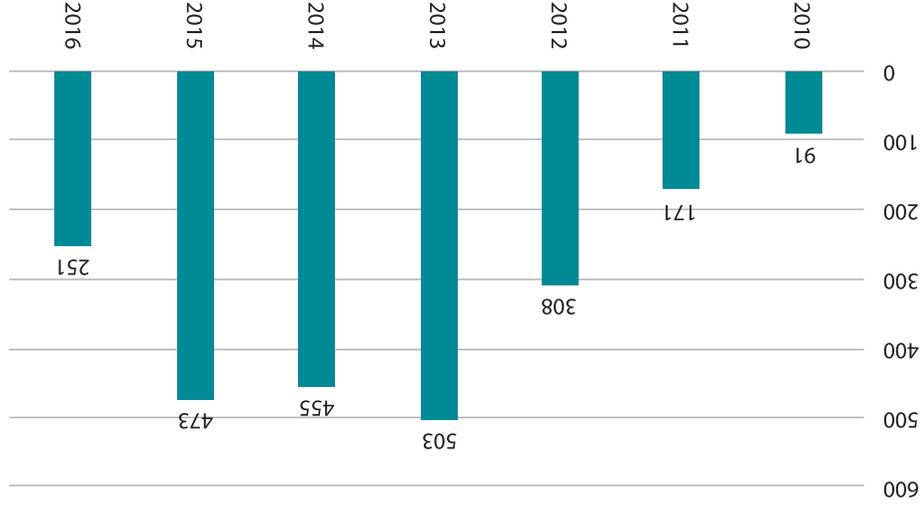
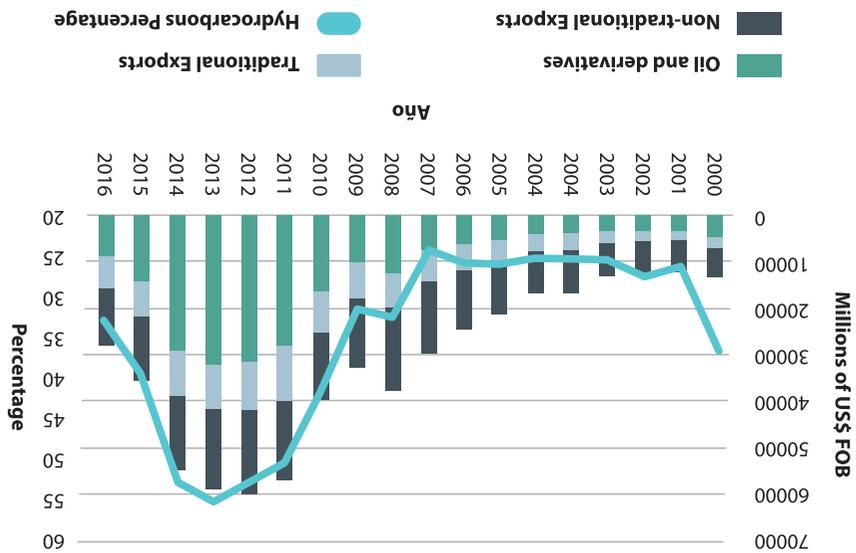


Chart 4. Oil Industry Blockades 2010 - 2015

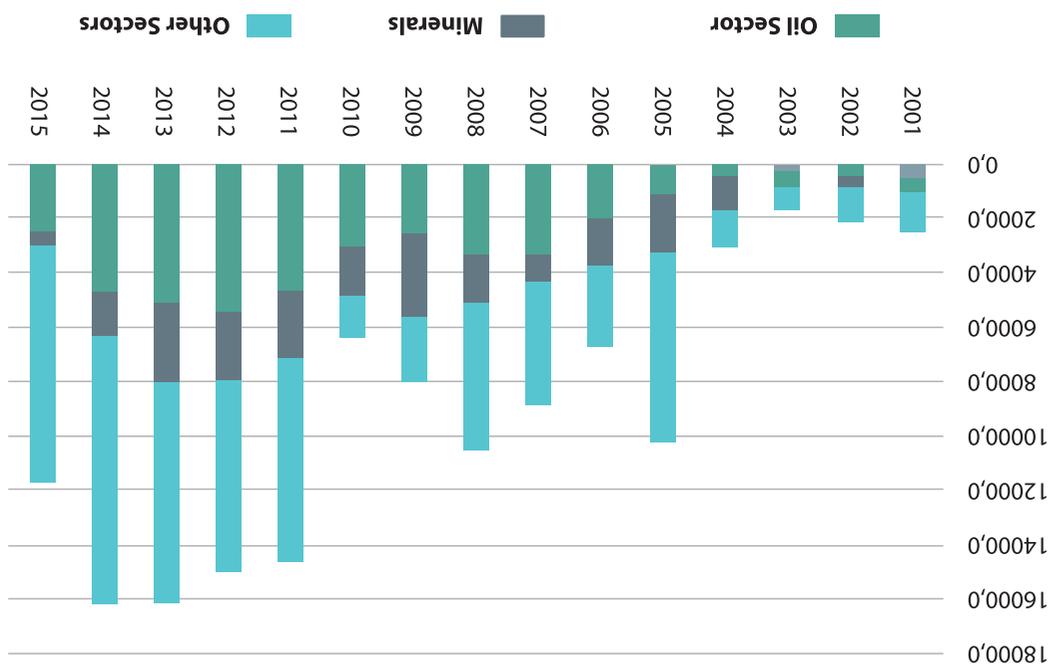
Source: Social Incident Monitoring System, Colombian Petroleum Association



**Chart 3: Behavior of Exports 2000 - 2016**

Source: In-house creation with data from the Central Bank of Colombia. \*Data for the 2014-2016 period is preliminary.

High international oil prices and favorable political policies impelled growth in the industry to the point that Colombia became one of the 20 main crude oil producers in the world. In addition, the hydrocarbons sector contributed more than 40% of foreign exchange earnings on the balance of payments, and at peak production represented up to 55% of total exports.



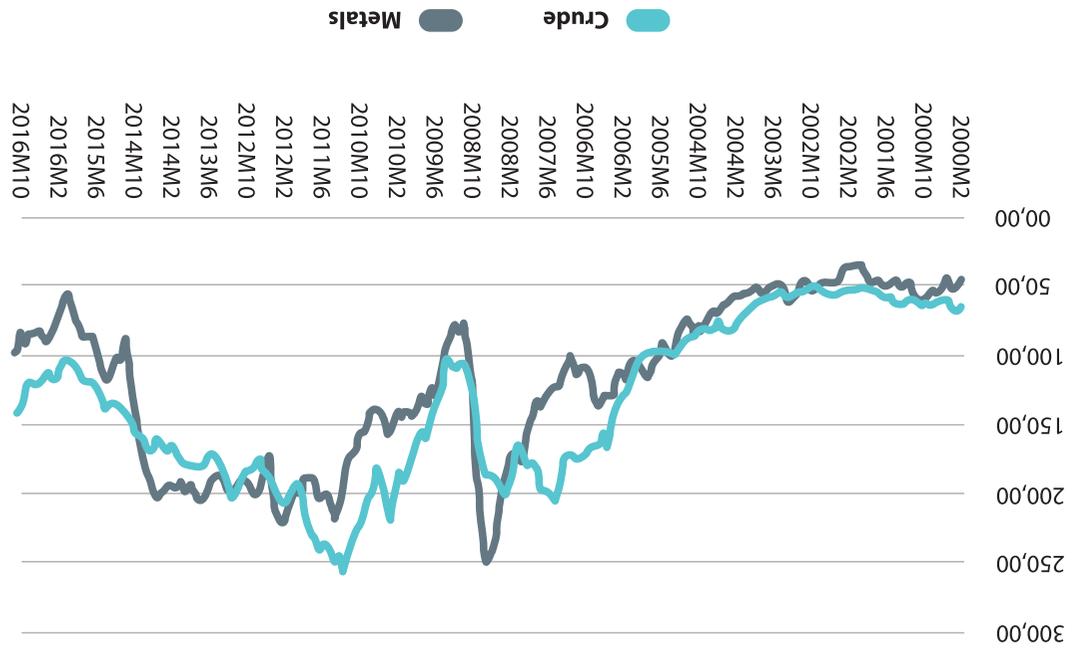
**Chart 2: Crude oil and metals: International Price Index (2005 = 100)**

Source: Central Bank of Colombia

Production growth turned the mining-energy sector into one of the engines of the Colombian economy. In 1995 the sector contributed to 3.5% of the Gross Domestic Product (GDP), while by 2016 its contribution had reached 8%. The hydrocarbon industry itself accounted for 5.6% of the GDP in 2013, the highest value since 2000.

Starting in 2005, the hydrocarbon sector became one of the primary focus for Foreign Direct Investment (FDI) in Colombia. Over the past decade, investment in the oil sector averaged one third of the total FDI, well above mining investment. According to data from the Central Bank, oil investment represented as much as 48% of the total FDI in 2010.

**Chart 1**  
Crude oil and  
International  
Price Index  
metals,  
International  
Price Index  
(2005 = 100)  
Source: International  
Monetary Fund, Index  
of International  
Commodity Prices



The government has focused on the extractive sector since 2003, when it proposed turning the mining-energy sector into one of the "engines" for national development.

This policy was put into action when new regulatory entities were created, changes were made in the legal framework, and when the national oil company, Ecopetrol, was transformed into a public stock-holding corporation. The oil market opened in 2003, at the same time a "super cycle" of high prices in raw materials occurred that contributed to the sector's expansion to levels that had never been seen in the country.

*The ETH is one of Colombia's most ambitious governmental proposals to respond to social conflict in this strategic sector.*

## A Strategic Sector in Colombia

# THE STRATEGY IN CONTEXT

The different components of this strategy have become a unique space to test intervention models that may become a reference for other countries. It also offers vital lessons to consider the government's role in this critical area of peace consolidation in Colombia.

This document provides an external view of the experience the ETH has undergone through the eyes of those principally affected, and reflects upon the key elements that have made it a model for conflict prevention and dialogue.

*Guando Oil Field  
in Melgar, Tolima*



# INTRODUCTION

*Governance of natural resources has emerged as one of the most important challenges for the development agenda in Latin America and the Caribbean. The number and intensity of conflicts associated with natural resources has risen in every country throughout the region during the past decade, and has become a main concern for governments, companies and organized civil society groups.*

Although data relating to the magnitude of this phenomenon differ from one source to the next, conflicts related to the extractive sector are among the most common. According to a renowned global observatory, conflicts that result from the extraction of minerals and hydrocarbons are the main source of environmental conflicts in Latin America, and affect both large exporters as well as countries with more modest production volumes;<sup>1</sup>

Specialists expect this type of conflict to continue to increase in the future. Factors such as population growth, changes in consumption patterns, exhaustion of agricultural frontiers and the effect of climate change will foreseeably increase competition for scarce resources. Therefore, pressure on governments to seek effective formulas to prevent and manage conflict related to natural resources is also expected to increase.

For more than a decade, Latin American countries have used diverse institutional responses to face this growing social conflict. Government responses have evolved from informal and unconnected initiatives to highly organized, established and relatively stable mechanisms.

The more sophisticated proposals to resolve conflict have been institutionalized and have formal regulations and implementation plans, highly trained staff, stable budgets and time frames that transcend specific government administrations;<sup>2</sup>

The design and implementation of the Territorial Strategy for Equitable and Sustainable Management in the Hydrocarbons Sector (ETH) has made Colombia a pioneer in this field.

As shown in greater detail in the following pages, the ETH incorporates features that are rarely found in a single program. Even if similar initiatives have been established in other countries, they are usually presented as isolated features, with limited impact.

The road traveled up to this point highlights the dilemmas associated with institutionalizing dialogue and conflict prevention mechanisms in Latin America and the Caribbean. The creators of this strategy have had to resolve design dilemmas similar to those faced by government agencies in other countries.

1. Environmental Justice Organizations, Laborites and Trade, EJOLT. [www.ejolt.org](http://www.ejolt.org)  
2. For a case analysis, see "Institutionality for Dialogue and Conflict Prevention - The Case of Peru."

controversial subjects, make participative assessments and, finally, channel and respond to the demands of social actors in the conflict.

Although these answers are not fully sustainable in all cases and do not fully meet the expectations of the actors involved in these controversies or conflicts, they aid in avoiding episodes of explicit violence and open up opportunities for dialogue, agreements, and a joint search for solutions.

After this first stage we decided, in conjunction with colleagues from the Conflict Prevention and Dialogue team at the UNDP's Regional Center for Latin America, to systematize this ambitious governance process for natural resources at the local level. The result of this effort is this report, the

The importance of this systematization lies in its potential use as a knowledge management tool to promote learning experiences related to project implementation and that involves incorporating institutional, social and corporate actors. A good example of this is UNDP's Democratic Dialogue methodology and others that are generated within the framework of the ETH. These demonstrate

## *"Territorial Strategy for Equitable and Sustainable Management in the Hydrocarbons Sector (ETH): Balance and Lessons Learned"*

conflict management and alternative resolution methods are reflected in this systematization. The purpose of this learning process does not end when opportunities to intervene in this sector, territory and conflict are improved, but transcends into the perfect opportunity to contribute lessons and methodologies for other processes, scenarios and circumstances. This would include, for example, building sustainable and durable peace for the country.

It is clear that there is room for improvement and a long road ahead. However, it is equally evident that the strategy – because of its particular and ambitious goal to articulate efforts of institutional actors that traditionally work independently – can potentially become a reference for the region. Furthermore, it clearly involves the possibility of testing and proving ways to coordinate state and actor agreement methodologies, which could be applicable in different areas.

We hope that this document will feed an informed debate about the ways sustainable development can be implemented, as well as the urgent need that it be part of a peaceful process and dialogue that involves communities, companies, and municipal governments.

*Arnaud Peral*

*Country Director UNDP Colombia*

# PRESENTATION

*Next year the oil industry in Colombia will celebrate its 100th anniversary. Throughout this past century, the sector has promoted economic and social development in the country, and the resources it generates will without a doubt be a key element in financing the period of post-conflict and the long-awaited peace that Colombia hopes to consolidate in the near future.*



Local Oil & Gas Strategy  
2016 team



In spite of these positive contributions, relationships among companies, local authorities, and communities have not always been adequate and have created conflicts that affect peaceful coexistence. With this in mind, and in order to diminish social conflict and promote sustainable development in areas where the oil industry operates, the Territorial Strategy for Equitable and Sustainable Management of the Hydrocarbons Sector was created (ETH).

This praiseworthy government initiative, led by the National Hydrocarbons Agency, seeks to promote a participatory outlook of sustainable human development in regions where there is hydrocarbon activity by establishing agreements between actors that will translate into common benefits, contribute to regional progress, and establish trust. Participation of government entities such as the Ministry of the Interior, the Ministry of Mines and Energy, the Presidency of the Republic, the Ministry of Labor and the Administrative Unit of the Public Employment Service (SPE) have been fundamental. Here at the UNDP we are convinced that adequate and transparent management of resources generated by the extractive industry is essential to human development and to comply with the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda. Therefore, since 2013 we have provided the ETH with technical and methodological assistance in compliance with the Global Strategy of the Extractive Sector for Human Development.

To implement the strategy, a series of instruments were used to monitor and prevent conflict, intervene when necessary, design, implement, observe and facilitate dialogue, inform communities and the public in general, create shared visions, guarantee joint monitoring and the evaluation of

# CONTENT

5	<i>Presentation</i>
7	<i>Introduction</i>
9	<i>The Strategy in Context</i> A Strategic Sector in Colombia
14	<i>The Territorial Hydrocarbons Strategy (ETH)</i> Convive Avanza Lidera Acciones Demostrativas
20	<i>The Context of Systematization</i>
23	<i>The Values of the Strategy</i> 1. Articulation of Actors 2. Territorial Aspect 3. Democratic Dialogue as a Unifying Axis 4. The ETH as a Space for Innovation
31	<i>The Ups and Downs of the Strategy</i> The ETH's Coherence Effectiveness of the ETH Relevance of the ETH Governance of the ETH
39	<i>Balance and Lessons Learned</i> Building institutional mechanisms to prevent conflict Tools for Democratic Dialogue The UNDP's Role
44	<i>Annexes</i> Methodology
46	<i>Bibliography</i>

# THE STRATEGY FOR EQUITABLE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT FOR THE OIL AND GAS PRODUCING TERRITORIES

**Miguel Angel Santiago Reyes**  
National Coordinator

**Jenny Rocío Trujillo Gordillo**  
Local Strategy and Demonstrative Actions leader

**Nadya Libertad Aranguen Niño**  
Conflict Prevention and democratic dialogue advisor

**Andrea Liliana Prieto Larrotta**  
Specialized professional in methodology  
development with local perspective

**Photographs:**  
The Strategy for Equitable and Sustainable  
Development for the Oil and Gas producing  
Territories.

**Graphic design and production:**  
Seis Ilustres S.A.S

**Printing:**  
Seis Ilustres S.A.S

**Copyright © UNDP [2017]**  
All rights reserved  
Prepared in Colombia .

This document has been prepared by the Governance and Peacebuilding Area of UNDP's Regional Centre for Latin America and the Caribbean

The content of this document does not necessarily reflect views of the United Nations Development Programme (UNDP), its executive boards, governing bodies, and/or member states. The United Nations Development Programme (UNDP) urges to use properly the text or graphic content of this publication, with appropriate reference to the source.

# UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME REGIONAL CENTRE FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

*Publication For Latin America and the Caribbean.  
Regional Hub for Latin America and the Caribbean.*

**Jessica Faieta**

UN Assistant Secretary-General  
UNDP Director for Latin America and the Caribbean

**Susan McDade**

UNDP Deputy Regional Director for Latin America and the Caribbean.

**Richard Barathe**

UNDP Director of the Regional Hub for Latin America and the Caribbean.

Pablo Ruiz

UNDP Regional Governance and Peacebuilding Leader for Latin America and the Caribbean.

**Gaston Ain Bilbao**

Conflict Prevention Regional Adviser - UNDP Regional Centre for Latin America and the Caribbean

**Author: Nicolás Pablo González**

Programme Specialist, conflict prevention and dialogue - UNDP Regional Centre for Latin America and the Caribbean.

## TEAM PNUD COLOMBIA

**Martin Santiago**

Resident and Humanitarian Coordinator of the United Nations in Colombia and Resident Representative of UNDP.

**Arnau Peral**

Country Director – UNDP Colombia

**Inka Matilla**

Deputy Director – UNDP Colombia

**Bianca Cardona**

Democratic Governance national coordinator  
UNDP Colombia

United Nations Development Program  
May 2017



# TERRITORIAL HYDROCARBONS STRATEGY

*Balance y Lessons  
Learned*

Systematization Document

Empowered lives.  
Resilient nations.





# TERRITORIAL HYDROCARBONS STRATEGY

## Balance y Lessons Learned



Empowered lives.  
Resilient nations.

