



**Conflictos sociales y transformaciones territoriales en regiones
mineras y petroleras de Colombia**

María del Pilar Bernal Gómez

Universidad de Deusto

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Doctorado en Derechos Humanos: Retos éticos, sociales y políticos

Bilbao, Octubre de 2018

Diseño de portada exterior:
Alejandro Cepeda Beltrán
juemaquina@gmail.com

**Conflictos sociales y transformaciones territoriales en regiones mineras y petroleras
de Colombia¹**

María del Pilar Bernal Gómez

Tesis doctoral presentada como requerimiento para optar al título de
Doctora internacional por la Universidad de Deusto

Director:

Javier Arellano Yanguas, PhD

El Director

La Doctoranda

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Doctorado en Derechos Humanos: Retos éticos, sociales y políticos

Bilbao, Octubre de 2018

¹ Esta investigación se ha realizado con el apoyo del Programa de Ayudas para la Formación de Personal Investigador (FPI) de la Universidad de Deusto, convocatoria 2013-2016; la Beca Iberoamérica Jóvenes Profesores e Investigadores de la Fundación Santander otorgada en 2014; y la beca doctoral BBVA concedida entre octubre de 2016 y marzo de 2017.

Agradecimientos

La culminación de esta tesis es el cierre de un paréntesis que con mucha ilusión abrí hace cinco años en mi vida para volver a la academia, por primera vez, lejos de casa. Quiero aprovechar la libertad que me otorgan estas páginas, para expresar mis sentimientos de agradecimiento a las personas que durante este camino me han demostrado su empatía, solidaridad y compañía.

A mi Director, Javier Arellano Yanguas, por su compromiso y disponibilidad para apoyarme en todo lo que fuese necesario durante este proceso. Desde nuestro primer encuentro en mayo de 2013 en Bogotá, cuando conversamos sobre mis incipientes ideas de lo que sería este proyecto, hasta el día de hoy. Javier, muchas gracias por tus orientaciones, tus enseñanzas y compañía. Sobre todo, por la seriedad y responsabilidad con la que asumiste, en todas las etapas de este proceso, lo que significa ser un Director en todo el sentido de la palabra: acompañar, escuchar, leer, controvertir y orientar. Ha sido un privilegio y una tranquilidad para mí contar con tu apoyo.

Al Centro de Ética Aplicada (CEA) y a quienes lo integran, por su cercanía y por haber reservado uno de los espacios más bonitos para su grupo de doctorandas y doctorandos. La oficina, con una de las mejores vistas de Bilbao, fue punto de encuentro, permitió construir comunidad y compartir inquietudes. Ese espacio se convirtió en territorio, me hizo sentir “parte de” en medio de una tarea tan solitaria como la escritura de una tesis doctoral.

A las personas con quienes he coincidido en este proceso y me ofrecieron su amistad, junto a quienes compartí, más allá de los intereses académicos espacios para el esparcimiento, la reflexión y la desconexión saludable. Cada una de ustedes ha enriquecido mi mirada del mundo y me ha reconfortado, al sentir que todavía somos muchas las que nos indignamos y dirigimos nuestros esfuerzos a alcanzar la justicia social. Gracias porque supimos blindar estos espacios de la odiosa competencia que

circunda a la academia y, por el contrario, logramos coparlos de solidaridad, apoyo y construcción colectiva.

Mi dedicación exclusiva a este proyecto no hubiese sido posible sin el apoyo de varias instituciones. El programa de Formación de Personal Investigador de la Universidad de Deusto (2013-2016); la beca para Jóvenes Investigadores y Profesores de la Fundación Santander (2014), que facilitó mi movilidad y estancia en los lugares en los que realicé esta investigación y la beca doctoral del BBVA que me fue concedida entre octubre de 2016 y marzo de 2017.

Esta tesis es el resultado de la colaboración de muchas personas en Colombia. Quiero agradecer al grupo de investigación “Conflicto, región y sociedades rurales” de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá, que me acogió durante mi estancia de investigación. A Flor Edilma Osorio, quién con su ayuda oportuna y certera hizo posible que se llevará a cabo; y a Juan Guillermo Ferro y Olga Lucía Castillo, por la apertura y disponibilidad para ayudarme en el desarrollo de mi trabajo de campo. A todas las personas que respondieron a mi solicitud para conversar y compartir sus experiencias y visión sobre el tema que nos convocaba. A quienes me protegieron y acompañaron en el proceso de trabajo de campo. Al Padre Carlos, porque sin su ayuda no hubiese podido ingresar a muchos lugares y ganar la confianza de tantas personas; y a Carmen Alicia, por abrirme la puerta de su hogar y ofrecerme un lugar tranquilo para vivir en esa etapa del camino.

A lo largo de estos años he sido afortunada por contar con la motivación constante y amorosa de mi familia, la que me acogió y la que escogí, que a pesar de la distancia siempre he sentido a mí lado. Gracias a mis padres, Alfredo y Cecilia, y mis hermanos, Mónica y Juan Carlos, por ponerme en sus oraciones, darme fuerza, recordarme en todo momento la importancia de vivir esta experiencia y ser mi sostén. A Carlos A., Margarita y Paloma, mis pequeños gigantes, para quienes la tía Pili ha estado ausente por esta tarea pero siempre inquieta por hacer parte de sus vidas. Gracias a la familia escogida, las amistades históricas, por su empatía y sintonía durante esta etapa de mi vida, aunque ello significó mi ausencia en muchos momentos trascendentales en la de ustedes.

Mi tesis más allá de ser un escrito académico se encuentra atravesada por los avatares que la vida misma me trajo durante estos años. Soy afortunada de haber podido vivir esta experiencia en compañía. Desde el momento cero este camino fue soñado, planeado y construido entre dos. Rubén, gracias por invitarme a hacer parte de tu sueño y motivarme a aventurarnos juntos a conseguirlo. ¡Vamos por más!

Resumen

La tesis analiza cómo los conflictos sociales en torno a la extracción de carbón y petróleo propician cambios territoriales y hasta qué punto promueven condiciones de futuro para estas poblaciones. Para ello se realiza una investigación de carácter cualitativo, tomando como estrategia el estudio de dos casos en Colombia: (i) la extracción de petróleo en el municipio de Puerto Gaitán (Dpto. del Meta) y (ii) la extracción de carbón en los municipios de La Jagua de Ibirico y el Paso (Dpto. del Cesar). Para entender hacia donde se orienta el futuro de estos territorios, las transformaciones provocadas por los conflictos han sido valoradas en cinco ámbitos: (i) los cambios espaciales, (ii) la capacidad de acción colectiva, (iii) la capacidad de gobierno local, (iv) la diversificación económica y (v) los niveles de igualdad. El estudio avista riesgos para el desarrollo local en un escenario posterior a la extracción. Reconociendo las particularidades de cada caso, la tesis muestra como la mayoría de las transformaciones suscitadas por los conflictos han sido desfavorables para el alcance de condiciones de bienestar; en tanto que aquellas que podrían mostrar tendencias favorables enfrentan algún riesgo que las contrarresta.

Palabras clave: Industrias extractivas, conflictos sociales, territorio, desarrollo local.

Tabla de Contenido

1. Introducción	1
1.1 Un Escenario para la Investigación: La Nueva Fase del Extractivismo en Colombia	4
1.2 La Configuración de un Campo de Estudio sobre las IE	7
1.2.1 Breve balance sobre el estudio de la relación IE y desarrollo	7
1.3 El Enfoque Adoptado en esta Tesis.....	19
1.4 La Hoja de Ruta	21
2. El Proceso de Investigación.....	23
2.1 Para Iniciar el Recorrido: Definición de la Pregunta, Enfoque y Estrategia	23
2.1.1 Ordenando las ideas y configurando la pregunta de investigación.....	23
2.1.2 Tomando decisiones: Estudio de caso múltiple con enfoque cualitativo.....	27
2.2 El Recorrido (Primera Parte): La Experiencia en Campo	30
2.2.1 Preparación del trabajo de campo.	30
2.2.2 En el terreno.	31
2.2.3 Los lugares de la investigación.....	39
2.3 El Recorrido (Segunda Parte): La Organización e Interpretación de la Información	52
2.4 Consideraciones Éticas de la Investigación	55
3. Marco Conceptual y Analítico: Conflicto Social y Construcción del Territorio .	59
3.1 Conflicto Social: Un Concepto Sobrentendido en el Estudio de las IE	59
3.1.1 El conflicto como elemento negativo.	61
3.1.2 El conflicto como evidencia de impactos negativos.	62
3.1.3 El conflicto como promotor de cambio.	63
3.2 Conflicto Social como Promotor de Cambio	66
3.2.1 El conflicto social es un proceso.	70
3.2.2 El conflicto social no es positivo o negativo por sí mismo.	73
3.2.3 El conflicto social es evidencia de una desigual distribución de los recursos.....	74
3.2.4 El conflicto como puerta de entrada para entender el cambio social.....	75
3.3 El Territorio: Escenario y Objeto de Transformación.....	77
3.3.1 Un marco de análisis para el territorio.	78
3.4 ¿Qué es un Territorio de Extracción (TdE)?	88

3.5 Desarrollo Territorial: Transformaciones y Horizonte de Futuro de los TdE	91
3.5.1 Ámbitos de transformación.....	94
 4. La Trayectoria del Sector Extractivo en Colombia: Una Lectura Económica, Política y Social.....	107
4.1 El Ascenso de la Extracción en la Estructura Económica Colombiana	107
4.1.1 La producción de petróleo y carbón (2000 - 2015).....	110
4.1.2 La inversión extranjera directa y las exportaciones.....	112
4.2 Trayectoria Política e Institucional del Sector Extractivo	115
4.2.1 Primera etapa: extracción para la industrialización (1950 – 1989).	116
4.2.2 Segunda etapa: el sector extractivo se adecua para la lógica del mercado (1990-1999)	118
4.2.3 Tercera etapa: una política a múltiples velocidades, acelerar la extracción en medio de la precariedad institucional (2000-2015).....	121
4.3 La Ampliación de la Frontera Extractiva y el Conflicto Armado Interno.....	139
 Casos de Estudio y Discusión de Resultados.....	147
 5. Petróleo Sí, Pero No Así: Extracción de Petróleo en Puerto Gaitán, Meta	149
5.1 Las Protestas de 2011: Un Hito en la Historia de la Industria Petrolera en Puerto Gaitán.	149
5.2. Tras Bambalinas: Los Conflictos Subyacentes a Las Protestas	158
5.2.1. La complejidad de los actores y sus interacciones.	158
5.2.3. Los procesos generadores de conflictos.	161
5.3 Las Transformaciones del TdE	165
5.3.1 Eje 1: distribución de oportunidades de empleo y condiciones laborales dentro de la industria petrolera.....	165
5.3.2 Eje 2: Distribución y uso del espacio.....	175
5.3.3 Eje 3: Condiciones Medioambientales.	185
5.3.4 Eje 4: provisión de servicios públicos e inversión social voluntaria.....	190
5.4 Apuntes Finales	201
 6. El Corredor Minero: Extracción de Carbón en La Jagua de Ibirico y El Paso, Cesar	209

6.1 El “Despertar” de La Jagua	210
6.2 Tras bambalinas: Los Conflictos Subyacentes a la Protesta	214
6.3 Las Transformaciones del TdE	218
6.3.1 Eje 1: Distribución de oportunidades de empleo y condiciones laborales dentro de la industria carbonífera.	218
6.3.2 Eje 2: Distribución y uso del espacio.....	224
6.3.3 Eje 3: condiciones medioambientales.	235
6.3.4 Eje 4: provisión de servicios públicos e inversión social voluntaria.....	240
6.4 Apuntes Finales	249
<i>7. Conclusiones.....</i>	257
Transformaciones en los TdE	259
¿Qué aporta esta tesis al campo de estudio?	264
a. Aproximación a la complejidad de los conflictos sociales.....	264
b. La perspectiva territorial en el análisis de la relación entre IE y desarrollo.....	266
c. Contribución a la valoración de hipótesis en el campo de estudio.....	267
Reflexiones finales y posibles líneas para avanzar en la investigación.	269
<i>Referencias</i>	273
<i>Anexo: Cuadro de Entrevistas Citadas</i>	309

Lista de Tablas

Tabla 1. Entrevistas realizadas según tipo de actor	34
Tabla 2. Síntesis de documentos recopilados	38
Tabla 3. Criterios para la valoración de los TdE.....	104
Tabla 4. Transformaciones territoriales. Puerto Gaitán, Meta.	205
Tabla 5. Transformaciones Territoriales en el Corredor Minero del Cesar.	253

Lista de Figuras

Figura 1. Mapa Político Administrativo: Departamento del Meta.....	40
Figura 2. Participación porcentual del sector minero, agropecuario e industrial en el PIB del Meta. Periodo 1995-2016.	41
Figura 3. Mapa Político Administrativo del Cesar.	47
Figura 4. Participación porcentual del sector minero y agropecuario en el PIB del Cesar. Periodo 1980-2016.....	50
Figura 5. Propuesta para el análisis de las transformaciones territoriales.	67
Figura 6. Marco para el análisis de los conflictos sociales.....	69
Figura 7. Marco para el análisis del territorio	80
Figura 8. Proporción de la explotación de minas y canteras con relación al PIB nacional (2000-2016).....	108
Figura 9. Evolución de regalías en Colombia (2004-2013).	109
Figura 10. Producción de petróleo (1990-2016) en relación a precio anual por barril.	110
Figura 11. Producción y dinámica de precios del carbón metalúrgico (1989 – 2015).....	111
Figura 12. Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector minero y petrolero (2000-2015).....	112
Figura 13. Porcentaje de las exportaciones de carbón, petróleo y sus derivados en el total de las exportaciones de Colombia (1997-2015).	114
Figura 14. Etapas de la trayectoria institucional del sector extractivo.	116
Figura 15. Títulos mineros (Base de datos a 31 de octubre de 2009).....	126

Lista de Acrónimos

ACAAC	Asociación Comité Ambiental Agrario y Comunitario de Puerto Gaitán
ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
ACP	Asociación Colombiana de Petróleo
AID	Área de Influencia Directa
AII	Área de Influencia Indirecta
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
ASOJUNTAS	Asociaciones de Juntas de Acción Comunal
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CARBOANDES	Carbones de los Andes S.A.
CARBOCOL	Carbones de Colombia S.A
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPSA	Compañía Española del Petróleos S.A.
CGR	Contraloría General de la República de Colombia
CGT	Confederación General del Trabajo
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CMU	Consorcio Minero Unido
CNR	Sociedad Colombiana Natural Resources SAS

CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COPEI	Centro de Operaciones Especiales para la Protección de Infraestructura Crítica y/o Económica del Estado
CORPOCESAR	Corporación Autónoma Regional del Cesar
CSIR	Comité de Seguimiento y Evaluación a la Inversión de las Regalías del Carbón del Cesar
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
ERPAC	Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia
FAE	Fondo de Ahorro y Estabilización
FCR	Fondo de Compensación Regional
FCTI	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
FDR	Fondo de Desarrollo Regional
ICMM	Consejo Internacional de Minería y Metales
IED	Inversión Extranjera Directa
INGEOMINAS	Instituto Colombiano de Geología y Minería

IPIECA	Asociación Mundial del Sector del Petróleo y el Gas para Cuestiones Medioambientales y Sociales
JAC	Juntas de Acción Comunal
OAAS	Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales
OCAD	Órgano Colegiados de Administración y Decisión
PAR	Plan de Acción para el Reasentamiento
PBC	Programa en Beneficio de las Comunidades
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PRE	Pacific Rubiales Energy
RNNR	Recursos Naturales No Renovables
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
RUMO	Registro Único de Mano de Obra
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGR	Sistema General de Regalías
SINTRAMINERGETICA	Sindicato Nacional de Empresas Mineras y Energéticas
SPE	Servicio Público de Empleo
UAF	Unidades Agrícolas Familiares
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
USO	Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo
UTEN	Unión de Trabajadores de la Industria Energética Nacional
UTENH	Unión de Trabajadores de la Industria Energética Nacional- Hidrocarburos

1. Introducción

Durante los últimos veinte años, la intensificación de la extracción de recursos naturales en los países de América Latina ha producido transformaciones sociales, políticas, económicas, ambientales y culturales. Este proceso se generó en un contexto de apertura y ajuste de las economías de la región, promovido por organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington² (Williamson, 1990). En consecuencia, el auge de la actividad extractiva ha sido impulsado paralelamente tanto por organismos multilaterales como por los gobiernos nacionales interesados en la atracción de inversión extranjera directa (IED) para su financiamiento. De esta manera se evidencia que la promoción de las Industrias Extractivas (IE) es un fenómeno global que se localiza³ (Robertson, 2002) al generar directrices para el desarrollo de los distintos países, produciendo cambios a nivel nacional y subnacional.

La demanda de recursos naturales, especialmente minerales, por parte de las economías emergentes a finales de los 90 y el incremento de precios a inicios de los años 2000 afianzó el fomento de un modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos no renovables en Latinoamérica. El fortalecimiento de este modelo necesitó la preparación de un escenario político propicio para ello, a través de reformas estructurales en las que se incluyen el sector minero y petrolero. Esto lo evidencian la promulgación o reforma de códigos y leyes mineras en varios de los países durante este periodo que favorecieron la desregulación del mercado, cambios en los estatutos tributarios y la eliminación de barreras a la IED (Pardo, 2013a).

² Consenso de Washington fue el término propuesto por el economista John Williamson, miembro del Instituto Internacional de Economía, para designar las 10 políticas según las cuales se debían llevar a cabo ajustes en los países de América Latina para lograr crecimiento económico, estas eran: disciplina fiscal, reducción del gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, libre comercio, inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

³ Me refiero al concepto de “glocalización”, argumentado por Robertson, en el que lo global no se opone a lo local, en tanto lo local se define más allá de este ámbito ‘desde arriba’ o ‘desde fuera’.

A pesar de las particularidades de cada uno de los países, la implantación de este modelo en la región tiene algunas características comunes como (i) la vinculación de actores privados a la actividad minera; (ii) la separación de la propiedad del suelo y el subsuelo, otorgando la propiedad del subsuelo al Estado; y (iii) la declaración de la minería como actividad de utilidad pública (Pérez- Rincón, 2014). De esta forma la expansión de las actividades minero-energéticas se erige como estrategia para acumular riqueza y promover el crecimiento económico, tanto de los gobiernos de corte neoliberal (Perú, Colombia) como de los denominados gobiernos progresistas (Bolivia, Ecuador) (Gudynas, 2009).

Con este marco, la extracción de recursos naturales atraviesa una nueva fase en Latinoamérica que se diferencia de épocas anteriores por su mayor escala, intensidad y tecnificación. En este nuevo ciclo histórico de extracción, la actividad ha llegado a nuevos territorios periféricos, con altos niveles de pobreza, precaria presencia de las instituciones estatales y, en consecuencia, poco desarrollo local. En esta fase del extractivismo confluyen escalas temporales y territoriales que deben tenerse en cuenta para su análisis. Escalas temporales, en tanto se busca explotar al máximo el recurso en el menor tiempo posible con sus correspondientes consecuencias a corto, medio y largo plazo; así como escalas territoriales, ya que la implementación de estas actividades reconfiguran los espacios locales, nacionales e internacionales (Göbel & Ulloa, 2014).

La decisión de extraer de manera intensiva minerales e hidrocarburos del subsuelo tiene un correlato en el suelo. En el entorno de la explotación intensiva de un mineral se producen transformaciones en la configuración de las relaciones de poder, el rol que cumplen los distintos actores sociales, la gobernabilidad de las autoridades locales para orientar el desarrollo de estos territorios, y la relación del gobierno central con las zonas periféricas en las que frecuentemente se establecen los proyectos. Estas dinámicas evidencian la importancia que tienen los recursos naturales en la estructuración de la relación Estado – Sociedad (Galindo León, 2012). Por tanto, la extracción transforma los territorios, es decir, no sólo transforma la disposición de los

elementos físicos que componen el paisaje, sino también la forma en que sus habitantes viven en ellos.

Esta tesis es un análisis del correlato entre el suelo y el subsuelo, teniendo como punto de entrada los conflictos sociales que suceden en contextos de extracción. Comprendo los conflictos como procesos históricos, tensiones o antagonismos entre distintos actores que generalmente son enmarcados por procesos de cambio. En contextos de extracción a mediana o gran escala muchos de estos conflictos son consecuencia de la llegada de las industrias, sin embargo, estos también pueden estar vinculados a conflictos preexistentes. Ahí radica la complejidad de su análisis, en tanto es necesario entenderlos en conexión con otras redes de relaciones y, por lo tanto, con otros conflictos. La comprensión del conflicto como proceso implica analizar sus trayectorias, indagar las raíces de las tensiones que lo alimentan, identificar los actores vinculados, sus acciones, sus intereses, las relaciones entre ellos y la manera cómo afrontan el conflicto. Por tanto, los conflictos sociales se constituyen en elementos fundamentales para interpretar lo que ocurre en estos territorios, al ser escenarios en los que confluyen distintas posturas frente al manejo de los recursos naturales y las visiones de desarrollo (Bebbington et al., 2013). Siguiendo esta línea, el análisis de las trayectorias de los conflictos sociales es útil en dos sentidos. De un lado, permite identificar las transformaciones que generan o catalizan las IE. Por otro, evidencia la manera como el abordaje de estos conflictos puede determinar las condiciones hacia donde se encamina el futuro en un escenario postextracción.

Esta introducción presenta de manera sucinta los elementos fundamentales que orientan el desarrollo de esta tesis en tres partes. En la primera, abordo de manera breve cómo esta nueva fase del extractivismo tomó forma en Colombia y da origen a las preguntas que orientan la investigación. En la segunda, realizo una revisión crítica de los distintos enfoques que constituyen el campo de estudio en torno a la relación IE, conflictos sociales y desarrollo. Por último, explico la perspectiva que asumí para la realización de esta tesis y los principales aportes que hace a este campo de estudio, cerrando con la descripción de la estructura capitular del documento.

1.1 Un Escenario para la Investigación: La Nueva Fase del Extractivismo en Colombia

Colombia sobresale por ser uno de los países que dio mayor cumplimiento al proceso de ajuste propuesto por el Consenso de Washington. De esta manera, el país se configura como un ejemplo de dinámicas globales que se localizan (Garay Salamanca, 2013), es decir, que se expresan en la definición de políticas nacionales y transforman las dinámicas locales en el nivel subnacional. En este sentido, la expansión de las IE ha transformado las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, las vocaciones productivas, las condiciones medioambientales, y los medios y planes de vida de las personas que habitan los lugares donde se localiza la extracción.

Siguiendo la tendencia de la región desde los años 90, los distintos gobiernos han buscado generar las condiciones necesarias para posicionar a Colombia como un país con potencialidades minero-energéticas a nivel mundial, atractivo para la IED. Este objetivo marcará la hoja de ruta para un sector productivo, que hasta ese momento era poco representativo en el conjunto de la economía nacional y contaba con marcos regulatorios precarios, especialmente en el ámbito de la minería. El fuerte impulso a estas IE se refleja en el crecimiento y representatividad económica del sector. A partir de 2008 la producción de minerales e hidrocarburos empezó a desplazar a la agricultura. En el periodo 2000-2010 el sector minero-energético duplicó su participación en el PIB pasando del 5,9 al 11,3%, reflejando los altos precios internacionales del petróleo y el carbón (Rudas Lleras & Espitia Zamora, 2013b). De esta forma, para 2013 la producción minera y petrolera representa un 69% del total de las exportaciones del país, en detrimento de otros sectores de la economía como la agricultura, que en el periodo 2000-2013 muestra una caída en la participación del PIB del 24 al 11% (Korinek, 2015). Este crecimiento acelerado de las IE responde en gran parte a la IED orientada a hidrocarburos y minería que, durante el periodo 2001-2010, se incrementó siete veces en el sector petrolero y cuatro en el minero, pasando de 384 a 2.862 millones de dólares en petróleo y de 507 a 2066 millones de dólares en minería (UPME, 2012).

Asimismo, la expansión de la actividad petrolera y minera durante la primera década de los 2000 es resultado de un proceso de adecuación de las condiciones políticas e institucionales del país. En Colombia, la Constitución de 1991 da un marco de funcionamiento para la actividad minero-energética, donde el Estado reduce al máximo su intervención directa en la actividad y pasa a ser más su facilitador, promotor y fiscalizador (López, Montes, Garavito, & Collazos, 2012). Este es el espíritu que permea las distintas reformas y definiciones de la política y que se opone a otros principios constitucionales como la defensa del medio ambiente, el reconocimiento de derechos territoriales a las minorías étnicas, la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. Estas contradicciones en la implementación de las IE han suscitado conflictos.

La reconfiguración del sector minero-energético en Colombia ha sido un proceso endogámico y con altos niveles de secretismo (Fierro Morales, 2012a). La definición de la política minera ha ocurrido al margen de los distintos sectores productivos y sociales, sin una adecuada valoración de impactos colaterales que puede propiciar en los espacios locales y sin la participación de la ciudadanía. En este sentido, las reformas han generado mayor seguridad a las empresas extractivas nacionales e internacionales que a las demandas de desarrollo local y a la mitigación de los efectos negativos que a nivel social, político, económico y ambiental puede producir la minería y la explotación de hidrocarburos (Bebbington, Hinojosa, Bebbington, Burneo, & Warnars, 2008).

La paradoja entre minería y desarrollo ha sido constatada en distintas regiones del país por autores como Rudas y Espitia (2013b), quienes a través de su estudio muestran la confluencia de la actividad minera con altos niveles de pobreza y baja calidad de vida, en lo que se refiere a servicios de salud, educación y vivienda. El incremento de la conflictividad es explicado, en gran parte, por la amplia brecha existente entre las altas expectativas de las poblaciones locales y la falta de mejora efectiva de sus condiciones socioeconómicas en las regiones donde se realizan proyectos extractivos. A partir de 2005, el número de acciones públicas de protesta como paros, marchas y bloqueos de vías asociadas con la extracción de petróleo, carbón y oro se ha incrementado. Este tipo de acciones evidencian los conflictos que

se generan en las zonas de explotación y que tienen como protagonistas a comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas (Herrera et al., 2012). Asimismo, en el periodo 2003-2006, aumentaron las acciones populares interpuestas para la protección de derechos colectivos vinculadas con la explotación minera ante la Defensoría del Pueblo (Gaitán, Martínez, Pérez, & Velásquez, 2011). Estos hechos demuestran la existencia de diversas tensiones sobre las visiones de desarrollo, las condiciones ambientales, la situación de la población campesina y grupos étnicos, así como la disputa de competencias entre los niveles de gobierno respecto al ordenamiento del territorio.

Este es el contexto en el que emergen las preguntas de investigación que orientan esta tesis. En ellas se articulan los conceptos conflicto social y territorio. En el marco de los debates generados respecto a la relación entre IE, conflicto y desarrollo, la investigación busca entender mejor *de qué manera los conflictos sociales en torno a la extracción de carbón y petróleo propician cambios en los territorios, y hasta qué punto y bajo qué circunstancias estos cambios mejoran las condiciones del desarrollo futuro para estas poblaciones en un escenario postextracción*. Esta pregunta será abordada mediante el análisis de dos casos, uno en el municipio de Puerto Gaitán (Dpto. del Meta), y otro en los municipios de El Paso y La Jagua de Ibirico (Dpto. del Cesar) para el periodo comprendido entre 2000 y 2015. Debido a su complejidad, esta pregunta se desdobra en tres preguntas intermedias: (i) ¿Cuáles son los distintos tipos de conflictos sociales que se viven en los territorios donde se desarrolla una IE y cuál es la relación entre ellos?, (ii) ¿Qué transformaciones provocan estos conflictos en los territorios?, y (iii) ¿De qué manera estas transformaciones generan condiciones de futuro para estas zonas después de la extracción?

Esta investigación se encuadra en un campo de estudio interdisciplinar que aborda la relación entre IE, conflictos sociales y desarrollo. A continuación, realizo un recorrido por algunas de las distintas formas de abordar ese análisis identificando sus contribuciones y limitaciones, para luego precisar las opciones que se asumieron en el desarrollo de esta investigación.

1.2 La Configuración de un Campo de Estudio sobre las IE

En las últimas décadas se ha vivido un creciente interés por el análisis de la extracción de recursos naturales. En algunos casos, como el colombiano, esta reflexión fue liderada inicialmente más desde sectores de la sociedad civil organizada que desde la academia. De esta manera se han producido lecturas diversas respecto al significado que actividades extractivas, como la minería o la explotación de petróleo, han tenido y pueden tener para las sociedades.

El boom de los minerales de inicios del siglo XXI marca un hito para el avance de este campo de estudio. La importancia de las IE en la economía internacional y la rápida expansión de la frontera extractiva en distintos lugares del mundo, como Latinoamérica, incentiva la producción de literatura sobre estas cuestiones. Es así como las IE se constituyen en una temática clave de los estudios para y sobre el desarrollo (Bebbington, Bornschlegl, & Johnson, 2013). La aproximación al estudio de las IE se ha realizado desde distintas perspectivas. Por una parte, se han estudiado tendencias globales con el objetivo de dar respuesta a preguntas macro, tales como su contribución o no al crecimiento económico (Auty, 2000) o la erradicación de la pobreza (Pegg, 2006). Por otro lado, se han rastreado a nivel micro y meso la manera como las IE son implementadas en lo local, la forma como transforman las relaciones sociales, la distribución de sus riesgos y beneficios; además de las distintas visiones de desarrollo, que en las sociedades donde se establecen pueden existir (Haslam & Tanimoune, 2016; Maconachie & Hilson, 2013). En la próxima sección se presenta un balance de las principales tendencias identificadas dentro de este campo de estudio.

1.2.1 Breve balance sobre el estudio de la relación IE y desarrollo

La investigación producida durante las dos últimas décadas del siglo XX e inicios del XXI en este campo puede ser organizada en tres grupos. El primero está conformado por estudios de caso que documentan los impactos negativos y la forma inadecuada en que las IE son implementadas, especialmente en Oceanía y África a finales de los años 70 e inicios de los 80. En el segundo ubico la conocida tesis de la “maldición de los recursos” planteada a mediados de los años 90 en un contexto de neoliberalización económica y política, así como el conjunto de investigaciones que a

partir de ella se produjeron. El tercer grupo está integrado por estudios posteriores al boom de los años 2000, en ellos se destaca el desarrollo de un análisis interdisciplinar de la extracción que pone en relación los niveles macro y micro. Estos ahondan en las particularidades de la actividad extractiva en los lugares donde ocurre y en la conexión de las dinámicas locales con las regionales, nacionales y globales.

1.2.1.1 La introducción de las poblaciones locales en el estudio de las IE.

A mediados de los años 70, el auge de la industria minera y petrolera trajo consigo la expansión agresiva de las IE hacia zonas rurales y territorios ancestrales de comunidades nativas en distintas regiones del mundo. El estudio de casos emblemáticos como los de la región de Asia-Pacífico con la rebelión de Bougainville (Filer, 1990), la crisis medioambiental provocada por la mina de cobre Ok Tedi en Papua Nueva Guinea (Kirsch, 1997), la transformación agraria de Nigeria (Watts, 1987) o la resistencia de comunidades indígenas al desarrollo de proyectos mineros en Estados Unidos (Gedicks, 1993) muestran cómo desde la sociología, la antropología y la geografía humana existía un interés por conocer en profundidad el impacto de las actividades extractivas sobre distintas sociedades.

Los análisis de los casos, muchos de ellos emblemáticos para los avances actuales del campo de estudio, se concentran en los conflictos, procesos de cambio e impactos negativos provocados por la industria a las poblaciones vecinas de los proyectos. De ahí que resulte obligada la inclusión de la perspectiva de las comunidades locales dentro del estudio de las IE (Ballard & Banks, 2003). Se amplía así el marco de análisis de relaciones bilaterales, entre el sector corporativo y los Estados dando paso al modelo tripartito que incluye a Estado, empresa y comunidades. Este modelo marcará la ruta de los análisis posteriores, aunque evidenciará limitaciones debidas al tratamiento monolítico de los actores que dificulta la identificación de sus complejidades internas.

Algunas de estas investigaciones evidencian el interés por contribuir desde la reflexión académica a los procesos de resistencia que las poblaciones locales lideraban en contra de estas industrias. Esta situación es patente en el trabajo de autores como Stuart Kirsch (2002), donde la neutralidad del conocimiento es cuestionada y se

propone, más bien, poner el conocimiento al servicio de la incidencia. Desde su perspectiva, las comunidades cuentan con capacidades limitadas para el desarrollo de estrategias efectivas frente a la agresión de las empresas extractivas, por lo que disciplinas como la antropología deberían ponerse al servicio de las comunidades y disminuir las asimetrías de poder entre ellas, el Estado y las empresas. Por otra parte, a través de la indagación de los procesos de resistencia e incidencia, se dilucidan dos elementos que ayudan a comprender mejor la implementación de las IE en lo local: el rol de las ONG y el carácter multinivel de la IE. Así por ejemplo, Kirsh (1997), a través del análisis de la crisis ambiental vivida en la mina Ok Tedi (Papua Nueva Guinea), resalta la eficacia que tuvo para la lucha de las comunidades locales el establecimiento de alianzas estratégicas con actores sociales internacionales que les permitieron lograr una mayor incidencia y ejercer presión sobre las empresas.

Este conjunto de estudios ayuda a comprender desde una mirada micro la manera como cada sociedad experimenta la extracción, al incluir la perspectiva de las poblaciones locales. Sin embargo, este enfoque plantea al menos dos riesgos para el análisis: (i) la caracterización de los actores involucrados y (ii) la focalización del estudio en el nivel micro. Respecto al primer asunto, en estos análisis la caracterización de las empresas y los Estados es menos detallada que la de las comunidades locales. En el caso de las empresas no se atiende a las diferencias que pueden existir entre ellas. En lo que respecta a los Estados, tienen como marco una visión normativa sobre el papel que estos “deberían” cumplir. El análisis identifica a los actores, pero los concibe de manera monolítica dificultando la evidencia de las complejidades que existen en su interior y en el establecimiento de las relaciones con otros (Ballard & Banks, 2003).

1.2.1.2 La paradoja de las IE: “La maldición de los recursos”.

Paralelamente, y desde otra perspectiva, el campo se nutre con los análisis sobre la capacidad de las IE de contribuir al desarrollo de los países donde se implementan. En este grupo se ubican los estudios relacionados con la conocida teoría de la “maldición de los recursos” formulada inicialmente por el economista Richard Auty (1993). Esta teoría expresa un fenómeno paradójico al sugerir que la abundancia de

recursos naturales, no exclusivamente minerales, produce efectos perversos en la economía y no siempre mejora las condiciones para el desarrollo económico y social de los países que los poseen.

Inicialmente propuesto desde una perspectiva económica, este planteamiento logró constituirse como un paradigma marco para el abordaje de la relación entre IE y desarrollo desde distintas áreas del conocimiento durante los últimos 20 años (Papyrakis, 2016). De esta manera, disciplinas como la ciencia política se vincularon al análisis de esta relación formulando nuevas preguntas. Así, la abundancia y/o dependencia de recursos se relacionó con variables como los regímenes políticos, la profundización de la democracia, la calidad de las instituciones o el inicio y duración de guerras civiles (Ross, 2015).

Una característica común en estos estudios es el abordaje macro del fenómeno mediante la aplicación de metodologías cuantitativas. Partiendo de datos agregados a nivel nacional, se trata de buscar mediante herramientas estadísticas regularidades y tendencias que vinculen la extracción con distintos fenómenos. Estos estudios buscan comprobar empíricamente la 'maldición', realizar comparaciones entre países, y establecer relaciones causales entre la abundancia/dependencia de los recursos con variables diversas (Rosser, 2006).

Uno de los principales aportes de este conjunto de investigaciones ha sido la identificación de algunas de las manifestaciones de la 'maldición', es decir, la manera como se demuestran las contradicciones que la extracción de recursos naturales ha desencadenado en varios de países donde tiene lugar. Las investigaciones desarrolladas dentro de este marco han enfatizado principalmente las patologías económicas y políticas que se desencadenan o visibilizan con la extracción. Entre estas cabe destacar: (i) la afectación de las economías por la dinámica de la "enfermedad holandesa" (Sachs & Warner, 2001); (ii) la configuración de estados rentistas debido a los bajos niveles de transparencia y el aumento de los niveles de corrupción en la esfera pública (Karl, 1997; Ross, 1999); (iii) la afectación de los regímenes de poder, el debilitamiento de las democracias y el fortalecimiento de autoritarismos (Ross, 2001); (iv) la precariedad de las instituciones públicas y los efectos negativos de su

desempeño en el crecimiento (Sala-i-Martin & Subramanian, 2003); y (v) la perpetuación de guerras civiles, la generación de conflictos armados por la apropiación de rentas generados por la extracción o de rebeliones como resultado de la mala administración de estas rentas (Collier & Hoeffler, 2004).

Por su orientación hacia la búsqueda de probabilidades, estos estudios definen unidades abstractas de análisis como Estado, gobierno, ciudadanía, mercado; de hecho, engloba realidades muy complejas. Este tipo de estudios no identifica a los actores involucrados y su capacidad de agencia (Gilberthorpe & Rajak, 2016). Esta situación tiene un doble efecto. Por una parte, no permite caracterizar a los actores y entender sus complejidades; y por otra, presta poca atención al papel de actores tan relevantes como las empresas, las cuales llevan a cabo la extracción y tienen conexión con las deficiencias que a nivel económico, social y político se manifiestan en países donde se realiza esta actividad. Esto supone limitaciones para dar respuesta a preguntas como por ejemplo ¿Cómo se produce la 'maldición'? ¿Quiénes la producen? ¿Qué relaciones la perpetúan?

En coherencia con su enfoque cuantitativo, estas investigaciones simplifican realidades complejas. El uso de datos agregados restringe los aspectos a analizar, así como la comprensión de procesos sociales y políticos sobre los que no existen estadísticas. De igual manera, su orientación hacia la identificación de patrones descontextualiza sus resultados, lo cual no permite entender el rol de las fuerzas sociales en el desarrollo (Rosser, 2006). Se dificulta la comprensión de las particularidades que puede tener la 'maldición' en distintos lugares en función de las trayectorias históricas de sus instituciones, la estructura social (grupos de interés, clases, grupos étnicos), y las relaciones establecidas entre los actores y sus medios de vida. Igualmente, la consideración de la 'maldición' como un fenómeno de carácter nacional ignora su carácter multinivel. La extracción de recursos minerales se encuentra ligada a unos territorios concretos, por ello es necesario entender cómo toma forma en lo local y se encuentra conectada a las dinámicas de orden internacional.

A pesar de las limitaciones planteadas, este conjunto de investigaciones ha logrado caracterizar a nivel macro la ‘maldición’ y algunas de sus manifestaciones. Este ha sido un aporte relevante para la constitución de este campo de conocimiento. Los resultados de estos análisis se han constituido en un marco para el debate y producción académica orientada tanto a confirmar como rebatir su enfoque de estudio o los resultados alcanzados. En este sentido, la literatura sobre la “maldición de los recursos” ha sido motor en la generación de ajustes epistemológicos y metodológicos para la comprensión de la extracción de minerales como catalizadora de procesos en distintos ámbitos de la vida de las sociedades y, en consecuencia, aporta elementos para entender su relación con el desarrollo.

1.2.1.3 El viraje hacia el estudio de las IE en lo local.

El boom de materias primas en 2003 es un hecho de relevancia mundial. Desde ese momento se ha experimentado una inversión sin precedentes en las IE dirigida, especialmente, al denominado “Sur Global” donde se encuentran países ricos en recursos minerales. A esta situación se suman los procesos neoliberales de ajuste estructural implementados en América Latina, gestados desde mediados los años 90, que facilitaron el fortalecimiento de la extracción a gran escala, como fue anotado anteriormente respecto al caso colombiano. En este nuevo escenario, los debates frente a la relación entre extracción de recursos y desarrollo sufren cambios importantes (Nem Singh & Bourgouin, 2013).

La nueva coyuntura promovió el interés de académicos y activistas por profundizar el conocimiento sobre las dinámicas que provocan las IE en distintos lugares. Se plantean nuevas preguntas de investigación y se amplían las perspectivas de los debates: algunas retoman el acumulado de la teoría de la “maldición de los recursos” para encontrar salidas a la paradoja planteada; otras proponen complementar el enfoque de su análisis retomando algunas de sus limitaciones; y varias hacen una lectura crítica a la nueva fase de la extracción, su rápida expansión y el modelo de desarrollo que impone.

Este tercer grupo de estudios marca una importante evolución en la profundización del análisis. Los estudios dan un giro localista, es decir, se da un viraje hacia los lugares concretos donde ocurre la extracción y a los procesos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales que se experimentan a este nivel. Este acercamiento permite evidenciar la espacialidad e historicidad de la extracción, caracterizar la diversidad de formas en que es implementada y entender la manera cómo puede determinar las trayectorias de desarrollo de los territorios. Es así como los estudios se orientan tanto a la indagación de las dinámicas locales, a través del tratamiento en profundidad de casos concretos, como a la comprensión de estos procesos con relación a marcos más amplios al establecer un dialogo entre el nivel subnacional, nacional e internacional. Se generan reflexiones interdisciplinarias en las que se realiza un acercamiento complementario desde los niveles micro, meso y macro que promueven una reflexión multinivel respecto a las IE. Las reflexiones de la economía y la ciencia política son enriquecidas por la sociología, la antropología y la geografía.

El mayor peso de las ciencias humanas en el estudio de las IE significó la inclusión de dos elementos que concretan el objeto de investigación y se distancian de la teoría de la “maldición de los recursos”. El primer elemento es la contextualización, entendida como la trama de procesos históricos, sociales, económicos y políticos que enmarcan la actividad extractiva y, en consecuencia, le otorgan características particulares a su desarrollo. El segundo elemento es la identificación y caracterización de los actores sociales y su capacidad de agencia. Esto implica complejizar el modelo tripartito de actores involucrados (estado, empresas y comunidades), para indagar en la diversidad de intereses que cada uno alberga en su interior, además de la inclusión de nuevos actores, como las ONG (Ballard & Banks, 2003). La caracterización de los actores es una oportunidad para explorar el surgimiento o transformación de las relaciones sociales en estos contextos. De esta forma, algunos estudios reconstruyen las trayectorias de las relaciones entre los actores en distintas sociedades, evidenciando las dinámicas que catalizan las IE en torno a la reconfiguración de las relaciones de poder, las modificaciones en la vida cotidiana y la manera como se

negocian las transformaciones del orden moral, social, económico y ecológico (Gilberthorpe & Rajak, 2016).

El extractivismo se constituye en un tema central en los estudios sobre desarrollo. Dentro de este conjunto de estudios se identifican tres subgrupos. El primero avanza en la respuesta de las poblaciones locales a la extracción, las transformaciones que experimentan y las visiones de desarrollo que allí confluyen (Warnaars, 2013b). El segundo retoma la gobernanza de los recursos y la reflexión sobre el diseño institucional necesario para que la extracción genere un desarrollo inclusivo, equitativo, minimice impactos ambientales y reduzca la pobreza (Bebbington, 2013b). El tercero propone una visión crítica y opuesta al extractivismo como elemento central del modelo de desarrollo, cuestionando el concepto hegemónico de “desarrollo” en el que se sustenta la rápida expansión de la extracción de los recursos naturales en la realidad latinoamericana (Gudynas, 2011b; Svampa, 2011).

Los tres enfoques identifican y caracterizan los conflictos sociales que a nivel local, regional y nacional se generan o reactivan por la presencia de la actividad extractiva. Asimismo, estos estudios pretenden ir más allá de lo descriptivo para pensar en la función de los conflictos. De un lado, el conflicto como síntoma de la imposibilidad de la extracción de producir desarrollo y, de otro, como una alternativa para lograr los ajustes institucionales que lo posibiliten (Arellano-Yanguas, 2011; Banks, 2005; Bebbington et al., 2013; Bebbington & Bury, 2013; Haslam & Tanimoune, 2016). Sobre este asunto volveré en el capítulo 3.

El primer subgrupo, preocupado por el análisis de la respuesta de la población local a la extracción, explora los intereses que median las posturas de aceptación u oposición ante el avance de la IE, el debate respecto a los impactos, y la distribución de los riesgos y beneficios de la actividad en un contexto marcado por la existencia de distintas visiones sobre qué significa el desarrollo (Banks, Kuir-Ayius, Kombako, & Sagir, 2013). La literatura producida desde esta perspectiva se concentra en las relaciones entre las poblaciones que habitan el entorno de los proyectos, las empresas y el Estado alrededor de cinco temáticas: (i) los efectos medioambientales y socio económicos, (ii) los procesos de resistencia de las poblaciones frente a la extracción, (iii) la

transformación de los medios de vida y relaciones sociales, (iv) el impacto de la responsabilidad social corporativa y (v) el fortalecimiento del desarrollo por las IE (Arellano-Yanguas, 2011).

El segundo subgrupo recupera la experiencia local para pensar asuntos concernientes a la gobernanza de los recursos y su regulación, esto es, los procesos de generación de políticas, acuerdos y prácticas formales e informales en contextos extractivos. Este conjunto de estudios profundiza en la comprensión de la extracción como hecho histórico, social, político y económico. Desde esta perspectiva, la gobernanza e institucionalidad no sólo remiten a asuntos técnicos, sino que implican la comprensión de los procesos sociales y políticos que se desencadenan donde se establece la IE. Así, resulta fundamental el papel que el Estado, las empresas, los gobiernos, las poblaciones locales y las ONG cumplen a distintas escalas (subnacional, nacional, transnacional) para dilucidar las relaciones de poder que orientan la definición de las políticas que regulan la extracción. La comprensión de la complejidad que rodea la gobernanza del sector extractivo se constituye en clave para la identificación de alternativas frente a las manifestaciones de la 'maldición'. De esta manera se ha generado un consenso respecto a la relevancia de las instituciones en la relación entre extracción y desarrollo (Bebbington et al., 2013).

Dentro de este subgrupo se inscriben distintos tipos de estudios: (i) el análisis de la manifestación de la 'maldición' en el nivel subnacional a partir de las dinámicas políticas locales, la interacción de nuevos actores y la proliferación de conflictos (Arellano-Yanguas, 2008; Arellano-Yanguas & Mejía Acosta, 2014); (ii) el estudio de las instituciones vinculadas al desarrollo de las IE en países de África y América Latina desde una perspectiva histórica que reconstruye su evolución y el rol de las elites en su estructuración (Thorp & et al., 2012); y (iii) la indagación de la interacción de la extracción con las dinámicas político-económicas a nivel nacional y subnacional; así como las transformaciones que ha producido en las instituciones, su influencia en la regulación del sector extractivo y los procesos de desarrollo (Bebbington, 2013a). En general, estas investigaciones ponen en relación los hallazgos a nivel local con dinámicas en los niveles nacional e internacional. De igual manera, la realización de

estudios de caso en distintos países ha permitido establecer comparaciones e identificar tendencias de comportamiento de las IE. Los estudios han tenido fines analíticos y normativos, en tanto se busca que sus hallazgos permitan formular mecanismos institucionales que posibiliten que la extracción genere un desarrollo más equitativo.

El tercer subgrupo está integrado por análisis encuadrados dentro de la tradición del pensamiento crítico latinoamericano. La reflexión situada, su interdisciplinariedad y su interés por abordar casos concretos en distintos lugares de este subcontinente justifican su inclusión dentro del “giro localista”. En la elaboración de estos análisis confluyen sectores académicos con movimientos sociales y organizaciones sociales latinoamericanas críticas frente al modelo y el tipo de desarrollo que impone la expansión de las IE para la región (Gudynas, 2011b; Toro Pérez, 2012). El extractivismo se configura como categoría analítica y descriptiva que designa procesos de sobreexplotación de la naturaleza a gran escala dentro del que se engloban: la gran minería, la explotación petrolera, los proyectos hidroeléctricos y la agroindustria. Siguiendo esta línea, las IE son abordadas como un fenómeno social, político, económico, ambiental y cultural; y, sus planteamientos ponen de manifiesto los impactos negativos que estas actividades producen en las distintas esferas de la sociedad a escala nacional y local. La reflexión se centra en corroborar la inevitabilidad de la ‘maldición’ y argumentar la necesidad de impedir el avance de la extracción.

El boom configura un nuevo orden económico y político que Maristella Svampa denomina “*el consenso de los commodities*”. Se argumenta que, en este escenario, resurgen disputas sobre el desarrollo como concepto central para el pensamiento político y social en Latinoamérica desde mediados del siglo XX (Svampa, 2012). Este conjunto de estudios analiza cómo los distintos regímenes políticos han asumido ese consenso y el rol del Estado en su implementación, constatando que la intensificación de actividades extractivas no tiene una correlación con las tendencias ideológicas de los gobiernos en América Latina (Gudynas, 2009). Asimismo, documenta y analiza casos emblemáticos de implementación de IE en la región, procesos de resistencia y luchas contra el despojo de bienes y derechos colectivos. Los conflictos son centrales

en esos estudios como manifestación de las contradicciones que emergen en los territorios por la defensa de los derechos y las formas de vida frente a las actividades extractivas (Roa Avendaño, 2014).

Desde este punto de vista, la nueva fase del extractivismo en Latinoamérica es considerada como una estrategia neocolonialista que perpetúa un orden geopolítico asimétrico. La actividad extractiva fomenta un desarrollo basado en concepciones occidentales establecidas como universales tales como el crecimiento, la productividad y la modernización. Se trata de un desarrollo que impone la producción a gran escala de materias primas y bienes de consumo para el mercado internacional relegando las demandas internas, las formas de economía local y la diversidad cultural. En esta perspectiva la consolidación del extractivismo a través del “neodesarrollismo” en sus versiones neoliberal y progresista⁴ se ha configurado como un modelo de acumulación por desposesión en Latinoamérica (Harvey, 2005). Un modelo cimentado en la explotación intensiva de los recursos naturales, la propensión a la monoproducción, la destrucción de la biodiversidad y el acaparamiento de tierra (Svampa, 2012).

Debido a su abierto posicionamiento político anti-extractivo y la concentración en la revisión de experiencias alternativas, algunos de los análisis han tendido a plantear visiones generales y preconcebidas de los actores que confluyen en estos contextos. En este sentido, en ocasiones se proponen miradas idealizadas de las comunidades locales y los intereses que defienden, presentando a “las comunidades” como un actor monolítico. En consecuencia, se simplifica la complejidad y diversidad de intereses que existen en el interior de las poblaciones locales en las que, por ejemplo, pocas veces existe una postura unánime contra la extracción o una defensa desinteresada del medio ambiente. Asimismo, aunque sus reflexiones tienen base en la experiencia de distintos casos en los que las IE buscan ser o han sido implementadas, sus aportes son más efectivos para pensar alternativas posibles a la extracción de manera previa a su

⁴Se identifican dos versiones del neo-desarrollismo, una de corte liberal, relacionada con los gobiernos más neoliberales de la región como puede ser Colombia y Perú; y por otra parte, una de corte progresista, que tiene como referencia los gobiernos que hacen parte de lo que se denominó el llamado socialismo del siglo XXI, tales como Bolivia y Ecuador. A pesar de sus claras divergencias en lo ideológico, ambas versiones le han apostado a la intensificación de actividades extractivas de minerales e hidrocarburos (Svampa, 2012).

ingreso a los territorios que para formular cambios o ajustes de la realidad local cuando estas industrias se han establecido.

A pesar de estas limitaciones, estos estudios realizan aportes importantes. A continuación identifico tres de ellos. En primer lugar, este acercamiento permite ahondar en el conocimiento de los procesos de resistencia frente a la extracción. En los países latinoamericanos estos procesos se han gestado y manifestado bajo el liderazgo de grupos ciudadanos, la mayoría provenientes de zonas rurales, organizaciones sociales y ONG. La promoción de estas iniciativas, la relevancia que muchas de ellas han ganado en agendas nacionales y su incidencia en la ejecución de las políticas de extracción explica la importancia de avanzar en su sistematización (Roa Avendaño, 2014). De esta manera se ha demostrado que el extractivismo ha promovido un nuevo marco de acción colectiva, un “giro ecoterritorial” que expande las tradicionales luchas sociales y políticas hacia la defensa de derechos colectivos y ambientales (Svampa, 2011).

En segundo lugar, se han creado nuevas categorías críticas al extractivismo y su relación con la visión hegemónica de desarrollo. De esta manera se ha fortalecido la discusión de propuestas como la del “postdesarrollo”, planteada por Arturo Escobar (2012), o la búsqueda de alternativas para abordar una transición al postextractivismo en América Latina (Gudynas, 2011). Conceptos como buen vivir, bienes comunes, justicia ambiental y derechos de la naturaleza integran un marco de reflexión distinto que fundamenta las luchas territoriales de las poblaciones locales. De esta manera, se incluye en el debate respecto a las actividades extractivas argumentos vinculados con la situación de las economías locales, la afectación de medios de vida, la situación de los marcos culturales, las condiciones ambientales y otros factores relacionados con efectos a medio y largo plazo de estas actividades. Además, cuestiona la efectividad de la extracción como motor del crecimiento económico y la superación de la pobreza en los países de la región.

Por último, los argumentos contruidos desde este enfoque resultan útiles para profundizar el análisis de la desigual distribución de riesgos y beneficios que genera la implementación de IE. En esta perspectiva se visibiliza la manera en que gobiernos de

izquierda progresista han aceptado la configuración de “zonas de sacrificio”. Éstas son territorios, que en sus condiciones materiales y relacionales deben soportar los impactos negativos que pueda producir la extracción en pos del bien común o de la nación (Gudynas, 2011a; Padilla Ormeño, 2012).

En este mismo sentido se ha dado una confluencia entre sectores académicos, organizaciones sociales y ONG para la documentación y seguimiento de casos emblemáticos con el fin de realizar procesos de denuncia e incidencia nacional e internacional. Las actividades extractivas son una de las mayores causas de violación de los derechos humanos de distintos grupos de la población, mientras que el carácter transnacional de las empresas extractivas dificultan su asunción de responsabilidades y la restitución de los derechos (Müller-Hoff & Saage-Maaß, 2011). La incidencia política vinculada a estos estudios ha ampliado la agenda de la gobernanza de los recursos al incluir en la misma el respeto a los derechos humanos.

1.3 El Enfoque Adoptado en esta Tesis

Esta tesis se inscribe dentro del grupo de estudios que hacen un viraje hacia la realidad local y su interacción con otros niveles como el regional, nacional e internacional para analizar y explicar la relación entre IE y desarrollo. En su elaboración se han incorporado avances realizados por investigaciones que desde una perspectiva compleja toman en consideración los conflictos en contextos de extracción, entendiéndolos como resultado de la disrupción causada por las IE, pero también como oportunidad para generar cambios. De tal manera que el conflicto no es solo un síntoma sino también una oportunidad para escapar de la ‘maldición’ (Bebbington, 2013a). Con base en ello, estos estudios han explicitado como hipótesis la posibilidad de que el conflicto promueva cambios institucionales y políticos que permitan que las IE contribuyan de forma más efectiva y equitativa al desarrollo (Bebbington, 2013a; Bebbington, 2013b). Esta tesis pretende contribuir tanto a dilucidar hasta qué punto esa hipótesis es cierta, como a un mejor entendimiento de las condiciones y formas en las que esos cambios son posibles. No obstante, el análisis de los conflictos no se centra exclusivamente en el cambio institucional directamente relacionado con la gobernanza de los recursos.

En este estudio el conflicto es una puerta de entrada para entender las transformaciones que experimentan los territorios, los cuales denomino como “territorios de extracción” (TdE). Para ello asumo los postulados de la sociología de los conflictos que entiende los mismos como motor del cambio social (Collins, 1975; Coser, 1970; Dahrendorf, 1968). Asimismo, entiendo el territorio como el escenario en el que emergen, cristalizan y desarrollan los conflictos; pero igualmente como resultado de los procesos desencadenados por ellos. Recogiendo los aportes de las visiones críticas de la geografía humana, entiendo el territorio como un concepto relacional, producido en la vida cotidiana y manifestación del ejercicio de poder (Lindón & Hiernaux, 2006; Raffestin, 1980; Sack, 1986; Santos, 1990). En este sentido, se propone una aproximación al estudio de los conflictos en la que estos no son positivos o negativos en sí mismos, sino que son valorados en función de su influencia sobre el desarrollo local en los TdE. Para ello he definido cinco dimensiones o ámbitos en torno a los que se estructura el análisis: (i) los cambios espaciales, (ii) la capacidad de acción colectiva, (iii) la capacidad de gobierno local, (iv) la diversificación económica y (v) los niveles de igualdad. Los efectos de las transformaciones en estos ámbitos permiten entender hacia dónde se orienta el futuro de estos territorios en un escenario posterior a la extracción.

Las transformaciones provocadas por los conflictos en los casos estudiados plantean riesgos para el futuro de estos TdE. El análisis de la actividad petrolera en Puerto Gaitán y la actividad carbonífera en el centro del Cesar, con sus particularidades, documentan cómo se experimenta el establecimiento y expansión de estas IE a nivel local. En ambos casos los conflictos y sus transformaciones ocurren en un escenario de conflicto armado interno, especialmente intenso en estas regiones durante el periodo estudiado (2000– 2015). Los resultados del análisis muestran que la mayoría de las transformaciones suscitadas por los conflictos en los distintos ámbitos provocan tendencias desfavorables para el desarrollo local. Además, las transformaciones que podrían ser más promisorias enfrentan riesgos que las contrarrestan. Con este panorama, la tesis reconoce como oportunidad la generación de cambios que potencien la capacidad de acción colectiva en cada uno de estos

territorios. Sin embargo, la consolidación de iniciativas que promuevan y fortalezcan el empoderamiento ciudadano relacionadas con los efectos que produce la extracción afronta dificultades. En medio de la difícil implementación del acuerdo de paz alcanzado con la guerrilla de las FARC en 2016, se han incrementado las agresiones hacia líderes sociales y defensores de la tierra, y el territorio que trabajan en el ámbito local, tales como campesinos, indígenas, afrodescendientes y miembros de JAC de zonas rurales.

1.4 La Hoja de Ruta

El documento se encuentra organizado en dos partes. La primera, presenta el marco conceptual, analítico y metodológico que orientó el desarrollo de la tesis. El capítulo 2 explica el proceso de investigación, describe el proceso de formulación de la pregunta, el diseño del estudio de caso múltiple con enfoque cualitativo, la recopilación, organización e interpretación de la información, y, por último, plantea las consideraciones éticas que atravesaron el desarrollo de esta investigación. El capítulo 3 propone el marco conceptual y analítico. Se precisan los conceptos conflicto social y territorio, se caracterizan los territorios de extracción (TdE) y se presentan los cinco ámbitos en los que serán analizadas sus transformaciones: (i) cambios espaciales, (ii) capacidad de acción colectiva, (iii) capacidad de gobierno local, (iv) diversificación económica y (v) niveles de igualdad.

La segunda parte, se concentra en el componente empírico de la investigación y la discusión de los resultados. El capítulo 4 considera los elementos del contexto económico, social y político colombiano respecto a la expansión de la frontera extractiva, especialmente la actividad carbonífera y petrolera. El capítulo tiene la intención de ofrecer elementos que faciliten al lector la comprensión de los dos estudios de caso. El capítulo 5 presenta la extracción de petróleo en el municipio de Puerto Gaitán, en el departamento del Meta. El capítulo 6, aborda la extracción de carbón en los municipios de La Jagua de Ibirico y El Paso, en el departamento del Cesar. Ambos capítulos parten de la descripción de un hito en la historia de la extracción en estos territorios, y a partir de él se despliega el análisis de las trayectorias que los conflictos sociales han recorrido y las transformaciones

producidas, así como su valoración en el marco de los cinco ámbitos de análisis definidos. Finalmente, el capítulo 7 presenta las conclusiones de esta tesis. En este apartado se sintetizan los principales hallazgos del estudio, relatando las tendencias de transformación de los TdE analizados. Asimismo, se presentan los principales aportes que hace esta tesis al campo de estudio en el cual se inscribe, como contribución para el desarrollo de posteriores investigaciones.

2. El Proceso de Investigación

¿De qué manera los conflictos sociales en torno a la extracción de minerales e hidrocarburos propician cambios en los territorios que promuevan condiciones de futuro para estas poblaciones postextracción? Es el interrogante que orienta el desarrollo de esta tesis. Para responderlo se ha realizado una investigación de carácter cualitativo, tomando como estrategia el estudio de dos casos. El objetivo de este capítulo es explicar el camino metodológico que he recorrido en la definición e implementación de esta investigación.

El capítulo se divide en cuatro partes. La primera presenta el proceso de definición de la pregunta de investigación, y explica por qué se ha seleccionado para su abordaje un enfoque cualitativo. La segunda describe la experiencia de trabajo de campo y presenta los lugares en los que fue realizada la investigación. En este apartado se plantea cómo se aplicaron las técnicas de recopilación de información y la manera como fueron sorteados los desafíos del contexto. La tercera presenta la forma cómo se ha realizado el proceso de organización e interpretación de los datos, cuyo resultado ha sido la base para el planteamiento de los capítulos 5 y 6, en los que se desarrolla el análisis de cada uno de los casos. Finalmente, el capítulo concluye con las consideraciones éticas que han atravesado el desarrollo de esta investigación.

2.1 Para Iniciar el Recorrido: Definición de la Pregunta, Enfoque y Estrategia

2.1.1 Ordenando las ideas y configurando la pregunta de investigación.

En la configuración de esta investigación confluyen motivaciones personales, prácticas e intelectuales. Cada una de ellas se ha reflejado en la definición del diseño y desarrollo de este estudio (Maxwell, 2005). En lo personal mi formación académica en ciencia política y sociología, así como mi ejercicio profesional han determinado mi interés por problemas sociales actuales, en los que tiene relevancia la perspectiva territorial y cuya indagación requiere la recuperación de la voz de las personas involucradas en su cotidianidad.

De otro lado, las motivaciones prácticas que justifican la realización de este estudio —y las intelectuales sobre las que se cimientan las preguntas de investigación— se nutren de la

revisión de la literatura presentada en el capítulo 1, y de las reflexiones producidas con distintas organizaciones sociales colombianas, en el marco de la labor de asesoría y acompañamiento a sus proyectos de intervención social que desempeñé durante seis años con la Corporación Podion⁵. Los siguientes párrafos presentan estas reflexiones desde el lugar que yo ocupaba, entre 2011 y 2013, y la manera como fui identificando elementos clave para la formulación del problema de investigación.

Ubico estas reflexiones en el nuevo contexto político que se generó en Colombia para estas organizaciones a partir del año 2010 como resultado del cambio de gobierno. Fuera de todo pronóstico, la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos marcó un cambio de postura frente algunos temas fundamentales como: el reconocimiento de un conflicto armado interno, la búsqueda de una salida política de dicho conflicto y la necesidad de reconocimiento de las víctimas. Sin embargo, el gobierno Santos mantuvo la implementación de un modelo de desarrollo de corte neoliberal, para muchos en contra de la posibilidad de dar solución a las causas estructurales que generaban el conflicto. Así, por ejemplo, se enunciaban contradicciones en la aprobación de la “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” (Ley 1448 de 2011), mientras se mantenía la concesión a grupos empresariales y transnacionales de amplias extensiones de tierra para su explotación, fomentando una mayor concentración de tierras en el país y limitando los derechos de pequeños propietarios, en su mayoría víctimas del conflicto armado.

Por otra parte, el plan de desarrollo del primer gobierno Santos, “Prosperidad para Todos”, definió la “locomotora minero-energética” como una estrategia fundamental para el crecimiento económico y la promoción del desarrollo territorial. Aunque la apuesta por el fortalecimiento del sector minero-energético fue impulsada por gobiernos anteriores, existía preocupación en las organizaciones sociales que trabajaban en regiones donde se preveían nuevas explotaciones de minerales. La situación en departamentos como Córdoba, donde se encuentra “Cerro Matoso”, la mina de níquel más importante del país, o la Guajira,

⁵ La Corporación Podion es una organización no gubernamental colombiana. Su propósito es promover, acompañar y cualificar procesos de desarrollo participativo y sostenible, tanto de ONG e instituciones eclesásticas, como de comunidades y organizaciones sociales de base.

donde se ubica “El Cerrejón”, la mina de carbón a cielo abierto más grande del mundo, evidenciaban riesgos para las regiones. Se temía la proliferación de conflictos socioambientales como consecuencia de la degradación que provocaría en las condiciones de vida de las personas. Se llamaba la atención sobre el deterioro ambiental, la falta de participación de la ciudadanía en las decisiones que los afectaban, y las múltiples confrontaciones que se estaban generando a nivel local por el ingreso de las empresas extractivas a nuevos territorios. Asimismo, organizaciones de derechos humanos denunciaban la vinculación de algunas empresas con actores armados ilegales, así como la violación de derechos de los trabajadores y de poblaciones ubicadas en el entorno de proyectos mineros y petroleros.

Junto a las preocupaciones por la potencial afectación de las poblaciones locales como consecuencia de la implementación de estos proyectos, emergía la preocupación por la manera cómo las empresas se relacionaban con las comunidades, las organizaciones de base y las ONG. La relación con las empresas planteaba un debate interno en las organizaciones y podía afectar la relación entre ellas. Algunas consideraban que la relación con el sector extractivo hacía parte de un cambio que habría que dar. Un amplio sector argumentaba que la vinculación de algunas ONG y organizaciones sociales con las empresas, a través de la financiación de proyectos o programas dependientes de sus políticas de responsabilidad social, desarticulaba los procesos organizativos de la sociedad civil en los territorios, y limitaba autonomía al trabajo de seguimiento, control y denuncia que muchas ONG realizaban. Este debate emergía en un contexto de disminución de fondos de la cooperación internacional hacia ONG y la necesidad de diversificar las fuentes de financiación para su supervivencia.

De este panorama inicial al menos cuatro asuntos ganaban importancia para el planteamiento del problema, en especial, porque estaban determinando los análisis. El primero de ellos era el uso generalizado de la categoría conflictos socioambientales para referirse a los conflictos que ocurrían en lugares donde ocurre la extracción. Sin embargo, ¿de qué tipo de conflictos estábamos hablando?, ¿Cuáles eran sus causas? ¿A quiénes

involucraban?, ¿Qué cambios generaban? El segundo era la valoración negativa que se hacía de los conflictos, al convertirse en una evidencia de los impactos negativos que las actividades extractivas tenían en los territorios. En este sentido me preguntaba ¿es la extracción la única causa de estos conflictos?, ¿Todos ellos eran nuevos conflictos?, ¿Cómo eran afrontados?, ¿Sería posible pensar que la manera como se gestionan los conflictos pudiera generar otro tipo de transformaciones? El tercero era la presentación de las poblaciones locales como comunidades homogéneas que compartían una posición anti-extractiva, lo cual obviaba la diversidad de posturas que pueden existir dentro de cualquier colectivo social. Partir del presupuesto de una postura única, afectaría también el análisis de otros actores como el Estado o las empresas. El cuarto era que en muchos lugares del país las fases exploratorias de los proyectos eran cosa del pasado. Las empresas habían anclado las infraestructuras en los territorios y la explotación de los distintos recursos se estaba llevando a cabo, con lo cual la paralización o expulsión de estos proyectos por vías institucionales era improbable. A pesar de esta situación, ¿sería posible que la actividad extractiva tuviera mejores resultados para el desarrollo territorial? ¿Podría evitarse que el destino de estos territorios fuera constituirse en “zonas de sacrificio”? ¿Estos territorios tendrían un futuro luego de la extracción?

Estas inquietudes, unidas a la de revisión de la literatura y a la discusión con mi director me llevaron a enmarcar el problema de investigación en el debate respecto a la manera cómo se establece la relación entre IE, conflictos y desarrollo. Las indagaciones iniciales me habían mostrado la necesidad de explorar de manera más sistemática y sin prejuicios cuáles eran los **conflictos** que ocurrían en los lugares donde sucedía la extracción. Asimismo, cuáles eran las **transformaciones** que ellos desencadenaban en estos **territorios** y cómo estas transformaciones contribuirían o no al futuro de estos lugares. De esta manera se configuró la pregunta empírica, que fue precisada luego de la realización del trabajo de campo manteniendo como ejes fundamentales las categorías conflicto y territorio así: *¿De qué manera los conflictos sociales en torno a la extracción de carbón en los municipios de El Paso y la Jagua de Ibirico (Dpto. Cesar), y de hidrocarburos en el municipio de Puerto Gaitán*

(Dpto. Meta) en Colombia propician cambios en los territorios que promuevan condiciones de futuro para estas poblaciones postextracción? Debido a su complejidad, esta pregunta se desdobra en tres preguntas intermedias para su abordaje:

- i) ¿Cuáles son los distintos tipos de conflictos sociales que se viven en los territorios donde se desarrolla una IE? ¿Existe alguna articulación entre ellos?
- ii) ¿Qué transformaciones provocan estos conflictos en los territorios?
- iii) ¿De qué manera estas transformaciones generan condiciones de futuro para estas zonas luego de la extracción?

Teniendo como punto de partida la pregunta y sub-preguntas formuladas, a continuación presento la definición de la ruta metodológica propuesta para darles respuesta.

2.1.2 Tomando decisiones: Estudio de caso múltiple con enfoque cualitativo.

Esta investigación busca comprender procesos y explorar las relaciones de causalidad que puedan establecerse entre ellos. Tanto los conflictos sociales como las transformaciones que generan en los TdE son procesos que se configuran de una forma particular y siguen determinadas trayectorias por la convergencia de factores como la historia, el contexto y las intenciones de los actores involucrados. Por otra parte, se asume la perspectiva de causalidad desde el enfoque del realismo crítico (Maxwell, 2012) como visión alternativa al enfoque positivista, orientado a la identificación de regularidades o la predicción de resultados ante la combinación de determinados factores. El estudio busca más bien explicar mecanismos causales, es decir, evidenciar la manera como distintos procesos pueden conectarse o influenciarse entre sí, para lo cual es fundamental entender el contexto en el cual se despliegan. La investigación indaga la manera como unos conflictos pueden relacionarse con otros, la forma como su evolución puede influenciar transformaciones territoriales y, a su vez, cómo estas transformaciones van definiendo las trayectorias de desarrollo.

La búsqueda de respuestas a la pregunta y sub-preguntas requería de un estudio empírico. Por ello se definió como estrategia de investigación la realización de un estudio de

caso múltiple. Cuatro razones explican esta elección: (i) es una estrategia adecuada para el estudio de fenómenos contemporáneos, (ii) permite una aproximación a las interacciones que establecen los actores sociales dentro del contexto en que se producen, (iii) facilita el análisis causal, y (iv) la comprensión e ilustración de la manera cómo distintas sociedades experimentan la extracción intensiva de minerales a mediana y gran escala (Gerring, 2007; Yin, 2014). Para su realización se delimitaron dos casos en Colombia, atendiendo a cinco criterios definidos a partir de la revisión de estudios previos, la situación actual de la IE en el país y los intereses de este estudio. Estos criterios son:

a) Municipios donde la extracción fuese realizada por una empresa mediana o grande. Esto excluía del estudio prácticas extractivas artesanales o de carácter informal.

b) Tipo de mineral explotado. Cada uno de los casos sería emblemático en la extracción de minerales distintos. La explotación de cada mineral tiene particularidades y desencadena procesos diferentes como consecuencia, por ejemplo, del lugar donde está localizado el mineral, el tamaño de la explotación, la intensidad de capital invertido o los requerimientos de tecnología para su extracción (Thorp & et al., 2012).

c) El proyecto debería encontrarse en la fase de explotación. Este criterio excluía aquellos lugares donde la industria se encontraba en la fase de exploración, en el entendido que en cada una de las etapas que atraviesa un proyecto extractivo emergen o se catalizan distintos tipos de conflictos. De esta manera se favoreció la selección de casos donde la IE llevara un periodo de al menos 10 años en el territorio, para facilitar el estudio con perspectiva histórica de los conflictos. Así se facilita la identificación y explicación de los conflictos sociales en TdE teniendo en cuenta la reconstrucción de la llegada, asentamiento y puesta en funcionamiento del proyecto extractivo.

d) La facilidad de acceso a los lugares y condiciones de seguridad para el desarrollo del trabajo de campo.

e) El establecimiento de sinergias con el trabajo que venía realizando la línea de investigación “Desarrollo y Transformación Social” del Centro de Ética Aplicada de la Universidad de Deusto (CEA), a través del proyecto de investigación “Industrias extractivas,

descentralización y desarrollo: comparación entre países andinos (Bolivia, Perú y Colombia)”.

Siguiendo estos criterios fueron definidos como casos para el estudio: (i) la extracción de carbón en los municipios de La Jagua de Ibirico y El Paso, en el departamento del Cesar; y (ii) la extracción de petróleo en el municipio de Puerto Gaitán, en el departamento del Meta; teniendo como marco temporal el periodo comprendido entre los años 2000 y 2015. Los casos cuentan con representatividad analítica (Coller, 2005), en tanto son apropiados para examinar detalladamente la implementación de las IE en el ámbito local. La aproximación a ellos tuvo como marco las subpreguntas de investigación propuestas; aunque en la práctica del trabajo en campo fue necesario adecuarse a las condiciones de cada uno de los contextos. De esta manera, el estudio de caso múltiple favoreció la identificación de distintas perspectivas del fenómeno analizado (Creswell, 2007).

El análisis se construye en torno al nivel subnacional, concentrándose en el ámbito local. Esta determinación es producto del balance realizado a través de la revisión de literatura presentada en el capítulo 1, en el que se identifica la necesidad de producir estudios sistemáticos a nivel meso y micro sobre las particularidades que adquiere esta nueva fase extractiva en distintos lugares del mundo. Teniendo como marco la división político-administrativa en Colombia, en este estudio el nivel micro se ubica en el ámbito local, es decir, los municipios donde ocurre la extracción. No obstante, se tienen en cuenta las relaciones que se establecen a nivel meso, los departamentos, y macro, con el nivel nacional, ya que muchas de las dinámicas locales requieren ser entendidas en relación al comportamiento de estos otros niveles.

Teniendo en cuenta la naturaleza cualitativa de la investigación, este estudio no pretende producir una lectura social y política de la implementación de las IE a nivel local que pueda ser generalizada más allá de los casos estudiados. Más bien apunta a que las conclusiones obtenidas con esta investigación pueden ser generalizables en términos teóricos y metodológicos en el campo de estudio, al contribuir a la explicación de casos similares, promover la generación de nuevos estudios, plantear nuevas hipótesis y

contribuir con nuevas evidencias a las teorías existentes (Maxwell, 2005; Yin, 2014). De ahí que, como ha sido explicitado, esta tesis tenga el interés de contribuir a la constatación de la hipótesis según la cual el conflicto puede ser generador de transformaciones que permitan que las IE contribuyan de forma más equitativa y efectiva al desarrollo, un planteamiento que explicaré detalladamente en el capítulo 3.

2.2 El Recorrido (Primera Parte): La Experiencia en Campo

La fase empírica de la investigación fue desarrollada en tres etapas: (i) La preparación del trabajo de campo, (ii) su ejecución y (iii) la organización y análisis de la información recopilada. Recurro a la presentación lineal del proceso, más como medio para organizar mi exposición que como representación fiel de cómo ocurrió. Como es característico de los estudios cualitativos, que responden a una visión circular de la investigación en la que es posible precisar y tomar decisiones a lo largo del proceso (Creswell, 2007; Valles, 2014), en algunos momentos las etapas se han solapado o ha sido necesario volver sobre etapas previas para realizar ajustes y continuar. Haciendo esta aclaración, me concentro ahora en la descripción de las primeras dos etapas de mi recorrido, la preparación y ejecución del trabajo de campo.

2.2.1 Preparación del trabajo de campo.

En la preparación del trabajo de campo me concentré en tres tareas: hacer una documentación inicial de los casos elegidos, establecer los primeros contactos con personas e instituciones en Colombia y la delimitación del protocolo para su realización. El proceso de documentación fue realizado principalmente a través de la revisión de fuentes secundarias: informes, artículos, bibliografía especializada. En esta etapa inicial también tuve acceso a fuentes primarias, transcripciones parciales, notas y audios de entrevistas procedentes del trabajo previo del CEA en estas zonas. Aunque ser colombiana me permitía contar con un conocimiento previo del contexto nacional, en esta fase mi interés fue profundizar las particularidades que caracterizaban a cada uno de los lugares donde se encontraban los casos elegidos. A través de esta revisión pude identificar hechos claves vinculados con la

actividad extractiva y actores relevantes (personas, instituciones, organizaciones) con los que sería necesario entrar en contacto estando en el terreno.

En la organización del trabajo de campo establecí comunicación con personas y organizaciones que conocía previamente y que por su labor podrían tener conocimiento o estar vinculados con el sector minero o petrolero en el país, o en su defecto, relacionarse con las regiones donde se llevaría a cabo el estudio de los casos. También retomé enlaces establecidos por el CEA en trabajos previos en Colombia. Así construí una base de datos de posibles actores y fuentes de información para explorar durante mi estancia. En este ejercicio reconocí un desbalance en las fuentes, ya que mis contactos eran esencialmente académicos y organizaciones de la sociedad civil. Por ello, al llegar a Colombia me focalicé en buscar conexiones con organismos gubernamentales y empresas del sector extractivo. De esta forma buscaba garantizar la recopilación de información desde distintas perspectivas.

Finalmente se elaboró el protocolo del trabajo de campo. En él se estructuró un plan de trabajo general y se identificaron las tareas y requerimientos necesarios para su cumplimiento. Para la indagación de cada uno de los casos se decidió hacer un trabajo intensivo de dos meses. Éste se complementó con estancias en la ciudad de Bogotá. El protocolo también incluyó la elaboración de distintos documentos necesarios para entrar en comunicación con personas e instituciones, solicitar su apoyo en el proceso de investigación y realizar la recopilación de información. Por ello se preparó una carta de presentación institucional de la investigadora, un resumen de la investigación, una guía para el desarrollo de las entrevistas semiestructuradas y el documento de consentimiento informado.

2.2.2 En el terreno.

La concesión de una beca por parte del programa “Becas Iberoamérica Jóvenes Profesores e Investigadores. España 2014” de Santander Universidades hizo posible mi estancia por seis meses en Colombia, de octubre de 2014 a marzo de 2015. Durante este periodo fui acogida como investigadora predoctoral en el grupo de investigación “Conflicto, región y sociedades rurales” del Departamento de Desarrollo Rural y Regional, de la

Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. De esta manera se configuró un escenario propicio para contrastar y retroalimentar con especialistas la propuesta de investigación, el plan de trabajo de campo y las tendencias que durante el proceso fui identificando con relación a los casos.

Esta fue una etapa de itinerancia entre puntos geográficos distantes, algunos de difícil acceso. La zona de explotación petrolífera seleccionada se localiza en Puerto Gaitán, Meta, al suroriente del país, a aproximadamente 474 km de la ciudad de Bogotá, mientras que la explotación carbonífera del centro del Cesar se encuentra al norte, a aproximadamente 749 km. Por ello, para un uso eficiente de los recursos humanos y financieros disponibles, se definieron periodos de trabajo intensivo de dos meses en cada una de estas zonas. Mi permanencia en estos lugares incluyó visitas a las zonas de explotación, generalmente ubicadas en zonas rurales, a los cascos urbanos de estos municipios y a las ciudades de Villavicencio y Valledupar capitales de los departamentos del Meta y Cesar, respectivamente. El trabajo realizado en estas regiones fue complementado con estancias en la ciudad de Bogotá en la etapa inicial, intermedia y final de esta fase de la investigación.

Las primeras semanas en Bogotá fueron útiles para continuar con el proceso de caracterización previa de los casos y la organización logística de mis desplazamientos. Realicé entrevistas a investigadores, académicos e integrantes de organizaciones no gubernamentales vinculados con la temática. Estas conversaciones sirvieron para identificar tendencias en el debate que a nivel nacional se venía dando sobre la relación entre conflictos sociales y las actividades extractivas, así como para ubicar en dicho contexto los casos seleccionados para el estudio. Posteriormente, mi recorrido por los lugares elegidos para el estudio se inició en Puerto Gaitán, Meta. Para lograr mi ingreso a la zona rural, ubicada a 8 horas de camino del casco urbano por una carretera en malas condiciones, más aún en época de lluvias, conté con el apoyo de un sacerdote misionero a quien pude acompañar en su recorrido por las zonas rurales colindantes con los campos de explotación petrolera. Tener su apoyo fue importante para el desarrollo de mi trabajo, por su conocimiento de la región y la confianza de la que gozaba entre distintos sectores de la

población y las autoridades locales. Por su parte, mi estancia en el Cesar fue más independiente. Las condiciones de acceso a la zona de explotación carbonífera eran mucho más sencillas y seguras. La distancia entre la ciudad de Valledupar, donde fijé mi residencia por esta temporada, y La Jagua de Ibirico o La Loma no era mayor a tres horas, existía transporte público y podía pasar como una transeúnte más en mis recorridos.

A pesar de las diferencias existentes entre los dos casos seleccionados, se definió un marco común para su exploración. En cada uno de ellos se buscó entrar en contacto con actores relevantes en el ámbito local pertenecientes a distintos sectores de la sociedad: grupos de la población, funcionarios de las alcaldías, de entidades públicas y de las empresas vinculadas a la extracción de petróleo o carbón en estas regiones. A nivel departamental mi indagación se concentró en las gobernaciones, especialmente, en las dependencias responsables de planeación, minas y medio ambiente, así como en las oficinas regionales de entidades públicas de carácter nacional como las Corporaciones Autónomas Regionales, la Defensoría del Pueblo o la Agencia Nacional de Licencias Ambientales-ANLA. El desarrollo de trabajo de campo fue mostrando la relevancia de unos u otros actores, así como la necesidad de inclusión de algunos que no habían sido contemplados de manera previa. Debido al carácter centralista del Estado colombiano, las estancias en Bogotá fueron útiles para contactar con las agencias gubernamentales encargadas de la temática en el nivel nacional, así como para buscar el acercamiento con el sector extractivo, empresas y asociaciones gremiales.

La recopilación de los datos fue realizada a través de tres técnicas: entrevista semiestructurada, observación directa y revisión documental. El uso combinado de estas técnicas incrementa la validez de este estudio de caso múltiple, al diversificar las fuentes de información y viabilizar una estrategia de triangulación (Coller, 2005; Yin, 2014).

El uso de la entrevista semiestructurada se consideró como una técnica apropiada para recopilar las experiencias de los actores y las distintas lecturas que en el contexto se hacían respecto al fenómeno estudiado. Durante el trabajo de campo se realizaron 119 entrevistas semiestructuradas (Ver: Tabla 1). El conjunto de personas entrevistadas fue heterogéneo,

ello respondió a la necesidad de dar voz a los sectores genéricamente implicados en la implementación de la actividad extractiva en un territorio: Estado, sector extractivo y población local. La selección de los entrevistados fue motivada y buscaba ser representativa de estos sectores. Sin embargo, la aproximación a los casos evidenció la necesidad de considerar a otros sectores, como por ejemplo, el de las ONG vinculadas a la temática y a los casos escogidos (Coller, 2005; Miles & Huberman, 1988; Valles, 2014).

Tabla 1. *Entrevistas realizadas según tipo de actor*

Tipo de Actores	Entrevistas realizadas
Investigadores, académicos, abogados	14
Organizaciones No Gubernamentales	17
Sindicatos	2
Miembros del sector extractivo (empleados, exempleados, contratistas, consultores empresas, agremiaciones)	16
Miembros de las poblaciones locales (zona de influencia directa e indirecta)	44
Miembros de gobiernos municipales y delegados de entidades nacionales a nivel municipal.	8
Miembros de gobiernos departamentales y delegados de entidades nacionales a nivel departamental.	13
Miembros de entidades a nivel nacional	3
Exasesores ministerios o agencias	2
Total	119

Las entrevistas fueron orientadas por un guion construido de manera previa para cada grupo, en el que se definieron los núcleos temáticos a tratar y algunas preguntas generadoras para movilizar la conversación (Kvale, 1996). El guion fue usado de manera flexible, ya que la experticia o el nivel de confianza establecido con las distintas personas eran oportunidades para profundizar en uno u otro aspecto. Además, en el transcurso de esta fase de investigación fue necesario introducir nuevas indagaciones producto de los hallazgos realizados, algunas veces como herramienta de profundización y otras, como medio para contrastar datos recopilados a través de otras fuentes.

El acceso a las instituciones y personas con quienes pude dialogar se realizó a través de dos estrategias: la autopresentación vía correo electrónico, telefónico o personalmente; o por referencia de terceras personas que amablemente me ayudaron a establecer contactos. La estrategia bola de nieve fue útil para identificar fuentes clave durante esta etapa, tener entrada con actores de difícil acceso, además de ayudarme a establecer un ambiente de confianza propicio para el desarrollo de las entrevistas. Sin embargo, en el ámbito local fui especialmente cuidadosa de que no existiera duda frente a mi independencia y neutralidad como investigadora. Por ello evité ingresar a los territorios a través de entidades públicas, empresas u organizaciones sociales debido a que esto podría vincularme con algún sector específico y afectar a la disposición de las personas para conversar conmigo.

Durante mi estancia pude constatar que la indagación sobre la conflictividad social en zonas donde se implementan IE era un asunto sensible, sobre el que las personas no hablan con facilidad. Esto dificultó la interacción principalmente con las empresas y las entidades del gobierno a nivel nacional. Mis solicitudes de atención no recibieron respuesta en reiteradas ocasiones, a pesar de estar dirigidas a las personas encargadas y gestionadas a través de los canales formalmente habilitados para ello. La existencia de prevenciones para dar versiones oficiales sobre esta temática, las cláusulas de confidencialidad de los empleados de algunas empresas o la necesidad de autorización por parte de la oficina central, con sede en Bogotá, para que los responsables locales pudieran conversar conmigo, son ejemplos de algunos de los obstáculos que afronté para capturar información primaria

desde el sector extractivo. Estas situaciones fueron confirmadas posteriormente por personas que aceptaron ser entrevistadas informalmente, solicitando mantener su anonimato y clarificando que sus visiones eran personales, no institucionales. Dadas estas circunstancias decidí ampliar la muestra del sector extractivo, considerando a contratistas, consultores y agremiaciones del sector que contaran con información al respecto de los casos de estudio desde la perspectiva corporativa. Por otra parte, en el caso de los gobiernos y poblaciones locales, la gran mayoría me recibieron y tuvieron disponibilidad de conversar conmigo. Sin embargo, en el Cesar, algunos grupos de la población se encontraban adelantando negociaciones con las empresas respecto a la reubicación de sus pueblos, lo que limitó mi posibilidad de diálogo con personas distintas a las que ejercían la vocería en esos procesos.

El número de entrevistas realizadas no fue definido con antelación al trabajo de campo. La suspensión de su búsqueda y realización fue determinada por distintos factores. El tiempo limitado de mi estancia, la necesidad de contar con un transporte particular y la compañía de una persona de la región para ingresar a algunas áreas, y el alcance del “punto de saturación” (Valles, 2014 p.77), es decir, del momento en el que las nuevas entrevistas, observaciones y documentos no agregaban elementos novedosos o relevantes para la investigación.

Las entrevistas han proporcionado gran parte de la base empírica que sustenta esta investigación. A través de los relatos de las distintas personas que accedieron a conversar conmigo, se obtuvieron descripciones detalladas sobre cómo se han vivido los conflictos sociales, la implementación de las IE y las transformaciones del territorio en cada uno de los casos seleccionados haciendo una reconstrucción del proceso y señalando sus hitos fundamentales. De igual forma ha sido posible identificar posturas e intereses de los distintos actores involucrados, así como recuperar significados y valoraciones de la experiencia vivida en los territorios de extracción como se recoge en la segunda parte de esta tesis.

La observación y la revisión documental hicieron parte de la estrategia metodológica de triangulación. Mediante su aplicación fueron enriquecidas las fuentes de información, se contrastaron y profundizaron datos, y se identificaron coincidencias o discordancias en la información obtenida a través de las entrevistas (Coller, 2005; Ruiz Olabuénaga, 2012).

La observación realizada podría caracterizarse como “panorámica-no participante”, en tanto durante este periodo tuve la perspectiva de una observadora, externa que estaba interesada en conocer la manera como se experimentaba en distintos ámbitos de la vida diaria la actividad extractiva, concentrándome en los casos seleccionados (Ruiz Olabuénaga, 2012 p.135). El recorrido realizado durante el trabajo de campo fue un escenario muy fructífero para la realización de observaciones directas, en espacios formales e informales. Mi visita a varios de los lugares coincidió con la realización de eventos relacionados con temáticas pertinentes para la investigación. En este sentido participé en foros, seminarios y encuentros abiertos al público. Por otro lado, el contacto establecido con algunas organizaciones sociales e instituciones públicas me abrió la oportunidad de participar en reuniones y mesas de diálogo, a las que fui invitada por alguno de los convocantes. Estos eran espacios cerrados, a los que se me permitió la entrada por el carácter académico de mi trabajo y se clarificó el carácter de mi participación como observadora. Otro tipo de observaciones se realizaron de manera informal, e hicieron parte de mi experiencia cotidiana en las distintas regiones. En este sentido, fue relevante la observación de los espacios, su distribución, su disposición, las características del paisaje; y, las personas, sus comportamientos, las formas de relacionarse con otros actores, sus reacciones ante determinados hechos. Estas observaciones otorgaron elementos para entender la vida diaria de los habitantes de las zonas de extracción.

La revisión documental se ha realizado sobre una amplia gama de materiales (escritos, audiovisuales, fotográficos). Estos documentos fueron recopilados a través de búsquedas bibliográficas y electrónicas orientadas, en muchos momentos, por las referencias realizadas por personas entrevistadas. En otras ocasiones accedí a esta información por vías legales definidas para la solicitud de información pública (interponiendo derechos de petición); o

gracias a los entrevistados que decidieron compartirlas conmigo, ya que muchos de estos documentos no habían sido publicados (literatura gris), y hacían parte de sus archivos institucionales o personales. Por otra parte, se recopiló información sobre cada uno de los casos a través de la revisión de prensa escrita regional y nacional, así como a través del seguimiento de medios digitales. El acceso a estos materiales ha permitido suplir las carencias de información respecto a las empresas y su desempeño en los territorios. Asimismo, la información documental ayudó a producir inferencias, establecer conexiones entre personas, hechos y tomas de decisiones, precisar detalles, identificar contradicciones y verificar aspectos confusos de los datos proporcionados por otras fuentes.

Tabla 2. *Síntesis de documentos recopilados*

Material Escrito	Material Audiovisual
No Publicado	
• Actas de compromiso y acuerdos de trabajo entre empresas y poblaciones locales. • Relatorías de reuniones, mesas de diálogo. • Demandas judiciales. • Estudios de impacto ambiental	• Fotografías zonas de extracción. • Proceso de consulta previa
Publicado	
• Legislación, sentencias y resoluciones. • Estudios especializados sobre la actividad extractiva en el país y en los casos Cesar y Meta elaborados por ONG.	• Programas radiales sobre la temática • Intervenciones de congresistas al respecto de los casos.

-
- Estudios especializados para la definición e implementación de políticas elaborados por agencias gubernamentales.
 - Informes de gestión de empresas extractivas.
 - Boletines informativos del sector extractivo.
 - Guías metodológicas para buenas prácticas en el sector elaboradas por agremiaciones petroleras y mineras en Colombia.
 - Artículos de prensa referidos a los casos de estudio.
-

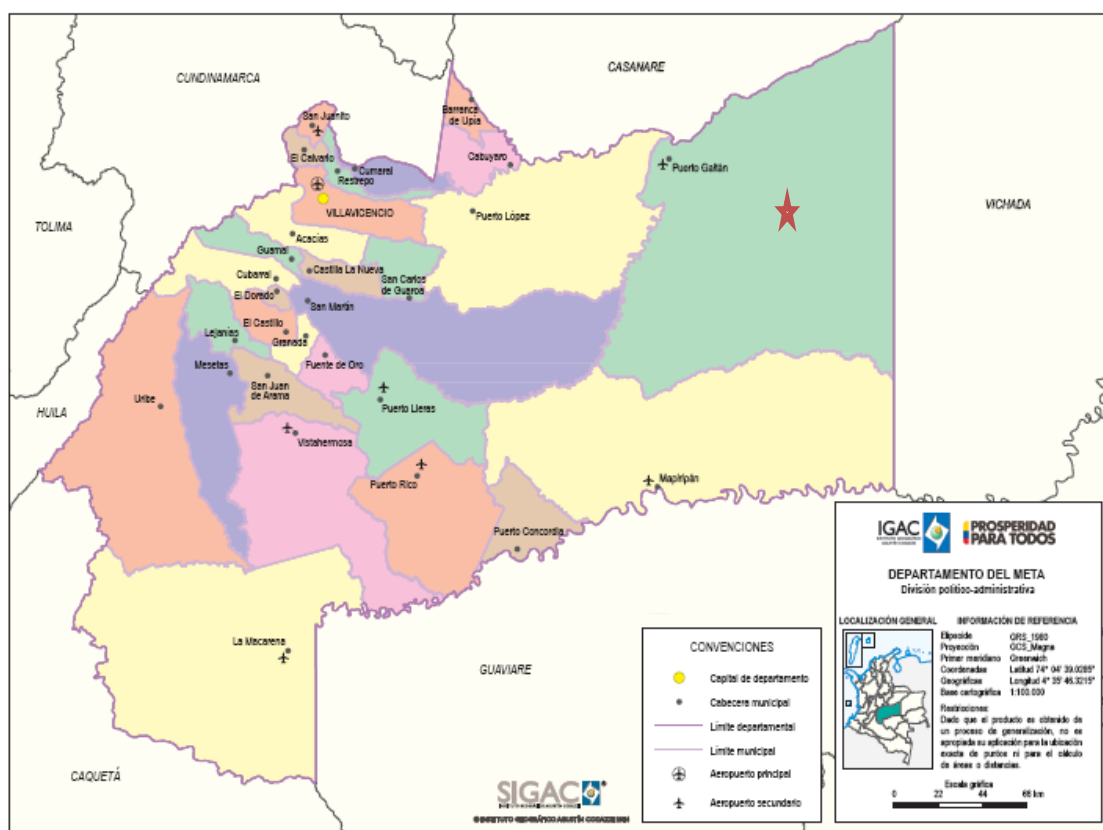
El trabajo de campo fue un proceso fundamental de la investigación. A través del uso complementario de la entrevista semiestructurada, la observación y la revisión documental se recogió una amplia gama de información desde distintas fuentes y perspectivas. De igual manera el encuentro “cara a cara” con los distintos actores, que directa e indirectamente se involucran en la implementación de una IE resultó fundamental para la identificación de los ámbitos claves que estructuran el análisis.

2.2.3 Los lugares de la investigación.

En este apartado se realiza una presentación general de cada una de las zonas de Colombia en las que se desarrollan los estudios de caso. Esta caracterización tiene como objetivo ilustrar el contexto en el que tienen lugar las actividades extractivas analizadas en esta tesis, teniendo en cuenta las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales en las que se insertan.

2.2.3.1 Puerto Gaitán, Meta. El municipio de Puerto Gaitán se encuentra ubicado en el departamento del Meta, al suroriente del país, en los Llanos Orientales, también denominada la región Orinoquía⁶. Históricamente ésta ha sido una zona poco integrada a la dinámica nacional; sin embargo, en las últimas décadas se ha convertido en una región de interés estratégico. En la actualidad esta región es considerada una zona de ampliación de frontera de desarrollo, a partir de sus potenciales energéticos, agroindustriales y turísticos (CONPES, 2014).

Figura 1. Mapa Político Administrativo: Departamento del Meta



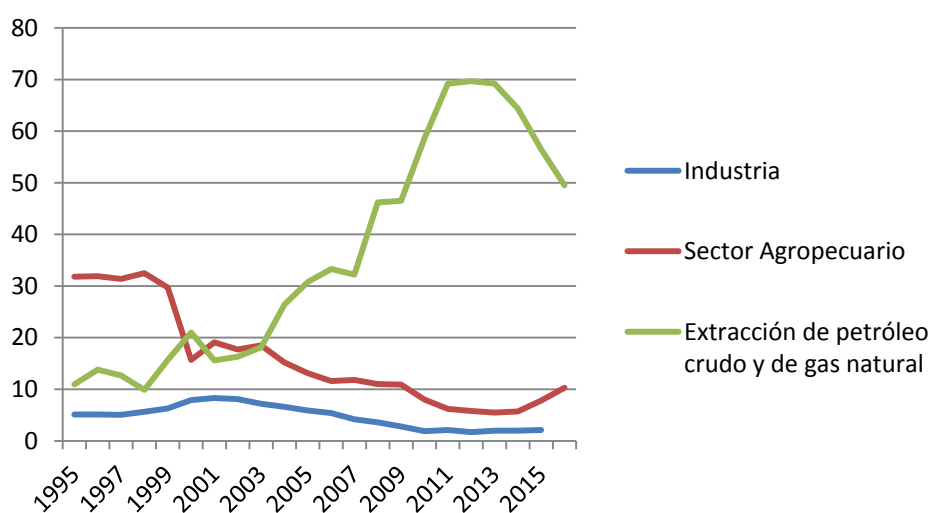
Fuente: IGAC (2014b)

⁶ Para efectos de planeación nacional, esta región se encuentra integrada por los departamentos del Meta, Arauca, Casanare, Vichada, Guaviare y Guainía.

El Meta es el cuarto departamento más extenso del país con 85.635 Km², equivalentes al 7,5% del territorio nacional. Su población estimada para 2016 es de 979.710 habitantes⁷ y está constituido por 29 municipios. El departamento se ha configurado de manera heterogénea y fragmentada, en él se distinguen cuatro subregiones: Ariari, Capital, Piedemonte y Río Meta. Esta delimitación que responde a criterios geográficos, también evidencia diferencias entre estas zonas respecto a la estructura económica, las formas de colonización, el relacionamiento con el Estado y los centros de poder político a nivel subnacional y nacional (Gutiérrez Lemus, 2012; 2014).

La estructura económica del Meta se cimentó en la agricultura, la ganadería, el comercio y la industria. Desde finales de la década de los 90, esta estructura sufrió transformaciones como resultado del auge de la explotación de hidrocarburos. Así en el periodo 1995 – 2016 el sector agropecuario pasó de representar el 31,8% a ser el 10,3% del PIB departamental. Por su parte, la extracción de petróleo y gas natural tuvo un crecimiento sostenido desde 1995 pasando del 10,9% a un 64,4% del PIB departamental en 2014.

Figura 2. Participación porcentual del sector minero, agropecuario e industrial en el PIB del Meta. Periodo 1995-2016.



Elaboración propia a partir de datos del DANE (2008; 2017d)

⁷ Estos datos recogen las proyecciones del último censo nacional realizado en 2005.

La producción petrolera del Meta llegó a ser el 73% del total nacional en 2013, debido a que allí se ubican cinco de los principales campos petroleros del país: Castilla, Castilla Norte, Chichimene, Rubiales y Quifa (Díaz Iglesias, 2013). A pesar de la reducción en la producción a partir de 2015, el Meta continúa siendo una de las principales áreas petroleras del país. La desaceleración de este sector económico ha traído como consecuencia el decrecimiento del 6,6% del PIB en 2016; no obstante, la extracción petrolera continúa generando el mayor valor agregado en la región (DANE, 2017b).

Las formas como se han llevado a cabo los procesos de colonización de sus subregiones, desde mediados del siglo XIX, generaron diferencias en su estructura productiva, así como fragmentación en las dinámicas sociales y políticas. Los analistas distinguen varios modelos de estructura agraria: colonización campesina trashumante, la gran propiedad ganadera agroindustrial, el latifundio ganadero y la economía campesina tradicional dedicada a la producción de alimentos (Gutiérrez Lemus, 2012).

De igual manera son relevantes las dinámicas generadas por el desarrollo de cultivos de carácter ilícito. El Meta tuvo el nivel más alto de cultivos de coca en Colombia durante el primer quinquenio de los años 2000. Por su geografía y el aislamiento de muchas de sus zonas rurales, se configuró como un espacio propicio para el establecimiento de estos cultivos y de los laboratorios para el procesamiento de la pasta básica de cocaína. Esta situación ha tenido consecuencias directas en la subsistencia económica de cientos de familias y en el escalamiento del conflicto armado en la región.

Las disputas por la tierra y otros recursos naturales han sido características de este departamento. Las dinámicas del conflicto armado y la ausencia de la regulación del Estado han favorecido la acumulación irregular de tierras. En la estructura de la propiedad concurre la gran propiedad ganadera y empresarial con la propiedad campesina e indígena, dejando un lugar marginal para esta última. De tal manera que la propiedad rural se distribuye de la siguiente forma: un 78% pertenece a la gran propiedad, 19% a la mediana y el 3% restante son pequeños, mini y microfundios. En consecuencia, el Meta tiene el nivel de

concentración de la propiedad rural más alto del país, con un índice Gini de 0,86 (IGAC, 2012).

Las dinámicas de la violencia política son parte de la historia de esta región. El Meta fue receptor de población expulsada de otras áreas del país por la violencia bipartidista, entre liberales y conservadores, vivida a mediados de los años 50 del siglo XX. Allí se concentraron guerrillas liberales que posteriormente darían origen en los años 60 a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), grupo guerrillero que ha tenido presencia en esta región hasta su reciente desarme. La acción del narcotráfico y la mafia promovió la constitución de grupos de autodefensa local. A finales de los años 90, la provisión de seguridad para el desarrollo de negocios ilícitos se unió a la lucha contrainsurgente, y transformó esos grupos en ejércitos paramilitares. Así, la primera década del nuevo siglo se caracterizó por las disputas territoriales entre estos grupos paramilitares, algunos de los cuales se desmovilizaron de manera parcial y continúan teniendo presencia en la región, a través de nuevos grupos postdesmovilización, ahora denominados “bandas criminales”. El interés de estos grupos en la región responde a la revalorización de la tierra y la posibilidad de apropiarse rentas producidas por los grandes proyectos agroindustriales o de hidrocarburos (Nieto Matiz, 2012; Reyes Posada, 2009).

En este escenario se desarrolla uno de los casos de estudio. Puerto Gaitán, municipio ubicado al oriente del departamento en la subregión del Río Meta. Con una superficie de 17.499 km², es el municipio más grande del Meta y el quinto mayor a nivel nacional. Se encuentra integrado por poblados rurales dispersos y tan sólo cuenta con un perímetro urbano 11.6 km² donde se ubica su centro administrativo. Según cifras oficiales, proyección del censo 2005 a 2016, su población es de 18.678 habitantes, de los cuales el 58% es población rural (Gobernación del Meta, 2016). Sin embargo, estas cifras difieren de las usadas por la oficina de planeación de la alcaldía, según las cuales la población del municipio ascendía a 45.000 habitantes en 2014. Este es uno de los municipios con mayor porcentaje

de población indígena, la cual se encuentra organizada en nueve resguardos⁸, en su gran mayoría pertenecientes a la etnia Sikuani, declarada como pueblo en riesgo de extinción.

La dinámica del conflicto armado se ha replicado en este municipio como en el resto del departamento del Meta. Puerto Gaitán ha sido disputado por distintos actores armados ilegales, al ser corredor estratégico hacia la frontera con Venezuela. La guerrilla de las FARC, grupos paramilitares y actualmente bandas criminales han hecho presencia en la zona. Para estos grupos, el dominio de este territorio ha permitido la generación de recursos económicos mediante la extorsión, la producción de coca (cultivos y laboratorios) y el control de rutas para el narcotráfico. Asimismo, su ubicación facilita la satisfacción de recursos logísticos y operativos (provisión de armas, entrenamiento militar) para el mantenimiento de dichas estructuras (SAT, 2012; Verdad Abierta, 2013a). Este municipio ha sido una de las zonas más afectadas por despojo y abandono de tierras en el país, como consecuencia de las dinámicas de la guerra, por lo que es una de las áreas focalizadas para la implementación del proceso de restitución de tierras iniciado en 2012 (Unidad de Restitución de Tierras, 2013; 2015), proceso en el que han emergido nuevas disputas por la tierra.

Hasta finales de los años 90, Puerto Gaitán era un municipio pobre, marginal e inviable. En 2001 fue declarado como financieramente inviable por el DNP (El Espectador, 2011c). La situación se transforma en los últimos quince años, cuando se inicia la explotación de hidrocarburos y el desarrollo de proyectos agroindustriales (palma aceitera, maíz, soya y actividades pecuarias a gran escala). De esta manera el municipio gana relevancia, se integra a la economía regional y nacional y pasa a ser considerado la última frontera agrícola y ganadera del país.

⁸ Decreto 2164 de 1995: “Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio (...). Las áreas que se constituyen con el carácter de resguardo indígena serán manejadas y administradas por los respectivos cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades, de acuerdo con sus usos y costumbres, la legislación especial referida a la materia y a las normas que sobre este particular adopten aquellas”.

La producción petrolera de Puerto Gaitán representó un 36% del total nacional en 2016. En esta zona se encuentran ubicados campos petroleros, como Rubiales o Quifa, cuyo aporte promedio en el periodo 2012 - 2016 ha sido del 18% y el 5%, respectivamente (ACP, 2017). Asimismo, posee una gran relevancia para la región Orinoquía, en cuyo PIB pasó de aportar un 15% en 2011 a un 71,2% en 2014. El desarrollo de estas dinámicas empresariales ha generado cambios sustanciales en la estructura económica, los usos del suelo y la presencia de nuevos actores sociales y económicos. Igualmente, ha evidenciado la necesidad de superar su precariedad institucional y en infraestructura (CONPES, 2014; SAT, 2012).

La explotación de hidrocarburos ha estado a cargo de diferentes empresas que iniciaron sus proyectos a partir de los años 2000. A junio de 2017, la exploración y explotación está a cargo de seis empresas: Ecopetrol S.A., Meta Petroleum Corp filial de Pacific Rubiales Energy, Tecpetrol Colombia S.A.S., New Granada Energy Corporation, HOCOL S.A. y CEPESA Colombia S.A (ACP, 2017). A excepción de Ecopetrol, estas empresas son multinacionales privadas con diferentes trayectorias en el sector minero y energético⁹. De este grupo, Ecopetrol S.A. y Meta Petroleum Corp serían las petroleras de mayor envergadura en el municipio por el tamaño de su operación, la relevancia de los campos adjudicados para la producción nacional y su capacidad de producción a nivel nacional. Ecopetrol es la empresa colombiana de petróleos, que a partir del año 2003 fue reestructurada como una sociedad pública de acciones vinculada al Ministerio de Minas y Energía. Por su parte, Meta Petroleum fue subsidiaria de la desaparecida Pacific Rubiales Energy (PRE)¹⁰, fue creada en 2002 y ha tenido a su cargo la operación de dos de los

⁹ CEPESA - Compañía Española de Petróleo, tiene presencia en distintos países de Europa, norte de África y América. Tecpetrol, de origen italo-argentino, fue creada en los años 80 y hace parte del grupo multinacional TECHINT, cuya actividad se concentra en América Latina. New Granada Energy es una empresa creada en Colombia en 2007, cuya casa matriz forma parte del grupo multinacional Sinopec Group con sede en la Beijing, República Popular China. HOCOL es una empresa de origen colombiano, en la que han participan empresas de distintas nacionalidades, y desde 2009 hace parte del Grupo Empresarial Ecopetrol.

¹⁰ La trayectoria de esta empresa será abordada en detalle en el análisis del caso. Pacific Rubiales Energy creada en 2010, en el año 2015 será denominada Pacific Exploration and Production - Pacific E&P, y luego de ser intervenida por un fondo de inversión privado canadiense se reestructura, transformándose en Frontera Energy Corporation en 2017.

principales campos petroleros del país: Rubiales hasta el año 2016 y actualmente la operación del campo Quifa.

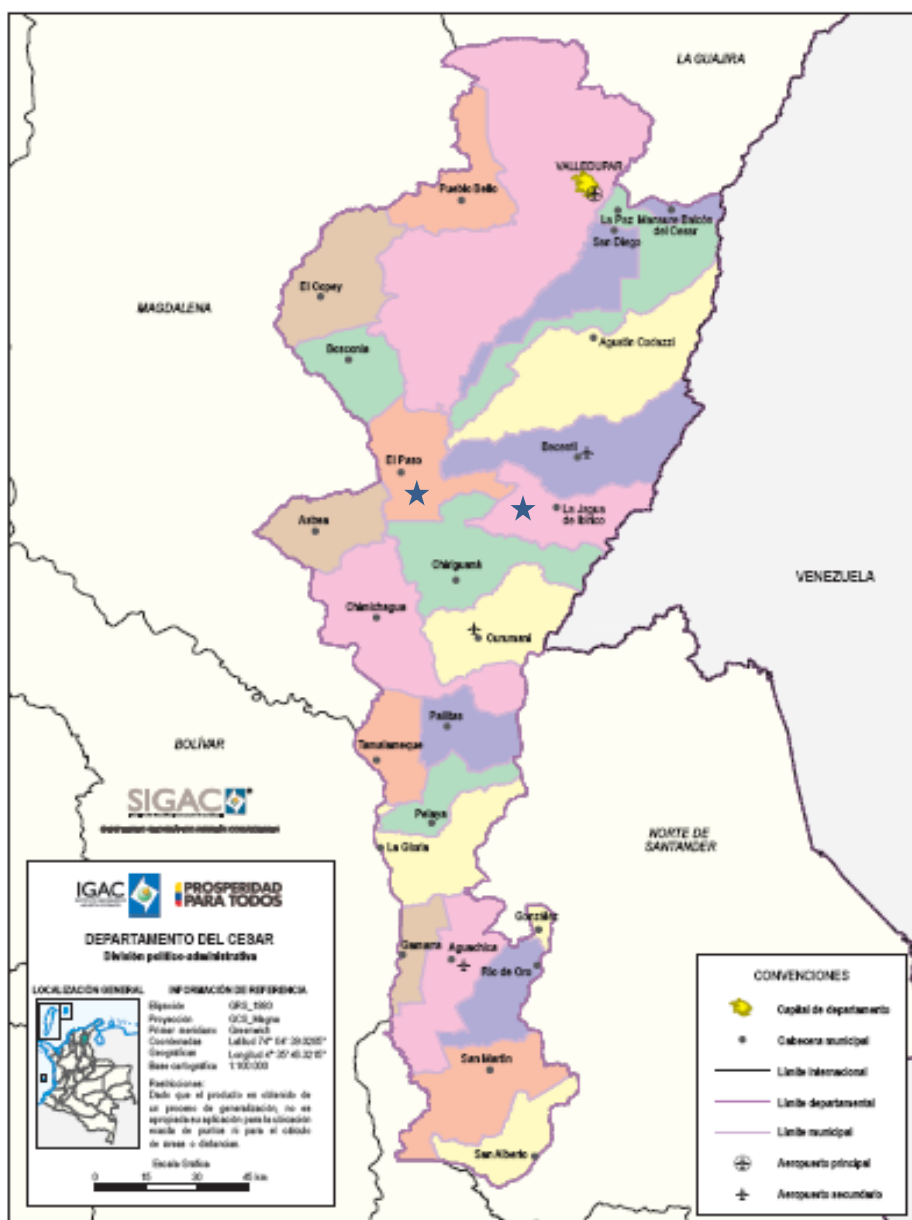
La actividad petrolera significó un aumento importante en los ingresos del municipio. Puerto Gaitán recibió durante el bienio 2013-2014 el 47,9% de las regalías obtenidas por el departamento del Meta (Gutiérrez Lemus, 2014). De esta manera pasó de ser un municipio inviable en 2001 cuando su presupuesto oscilaba sobre los 750 mil dólares, a tener un presupuesto total de aproximadamente 85 millones de dólares en 2014. De la misma forma, en el periodo 2012-2014, los ingresos obtenidos por el sistema general de regalías representaron en promedio un 55% de su presupuesto (CGR, 2015b; El Espectador, 2011c).

Paradójicamente, esta época de bonanza no se ha traducido en una mejora efectiva de las condiciones de vida de las poblaciones del municipio. Puerto Gaitán continúa teniendo problemas en educación, salud y provisión de agua potable (CONPES, 2014). El índice NBI a junio de 2012 asciende al 65,47% de la población. Este indicador se incrementa en el área rural donde se ubica en un 83,37%, mientras que en la cabecera urbana es del 40% (DANE, 2012).

El manejo de los recursos percibidos por regalías ha sido con frecuencia calificado como desfavorable por entes de control (CGR, 2015b). Así, la Contraloría General de la República halló en Puerto Gaitán una gestión deficiente de alrededor de 11.7 millones de dólares, provenientes de regalías, destinados a la construcción de centros educativos y hospitalarios abandonados, redes de alcantarillado, acueductos y equipos médicos que no fueron puestos en servicio y proyectos de vivienda inconclusos (CGR, 2017a).

2.2.3.2 La Jagua de Ibirico y El Paso, Centro del Cesar. Los municipios de La Jagua de Ibirico y El Paso están en el departamento del Cesar, ubicado al nororiente de Colombia. El departamento tiene una extensión de 22.905 km², una población de 1.028.890 habitantes y se encuentra dividido en cuatro subregiones: norte, noroccidental, centro y sur (Gobernación del Cesar, 2016). La diferenciación entre estas zonas responde tanto a las características geográficas como a los procesos socioeconómicos, políticos e institucionales que se han vivido en cada una de ellas.

Figura 3. Mapa Político Administrativo del Cesar.



Fuente: IGAC (2014a)

El Cesar es parte de la región Caribe, donde se encuentra el 98% de reservas medidas de carbón térmico del país. De estas reservas, aproximadamente el 29% están distribuidas

en el área de los municipios de El Paso (corregimiento La Loma) y La Jagua de Ibirico donde se concentra la investigación (Mejía Tobón, 2005). Estos municipios junto a Chiriguaná, Bosconía, Becerril y Agustín Codazzi conforman el denominado “corredor minero” del departamento (subregión central), allí se localizan las principales minas de carbón a cielo abierto de Colombia. Según cifras del Ministerio de Minas, el Cesar se ha consolidado durante el periodo 2009 – 2016 como el primer productor de carbón en el país, superando a El Cerrejón, en la Guajira, con una producción promedio de 43 millones de toneladas anual. De tal manera que para 2016 su producción representó el 53% del total nacional según cifras del Sistema de Información Minero colombiano SINMEC (SIMCO, 2016).

La explotación de carbón a gran escala ha transformado el panorama productivo y agrario del Cesar. Durante la primera mitad del siglo XX el Cesar se caracterizó por un desarrollo agrario tradicional alrededor del cultivo de café y la ganadería; posteriormente, en el periodo 1950 - 1980, se desarrolló una agricultura comercial en torno al algodón, que permitió la expansión y tecnificación de los latifundios ganaderos (Barrera, 2014). En los años 60, el sector primario, exceptuando la minería, representaba el 70% de la economía del Cesar. Esta realidad se transforma durante los años 70 como consecuencia de la crisis del algodón en los mercados internacionales, cultivo al que se dedicaban el 52% de las tierras agrícolas (Bonnet, 2007) y la expansión del cultivo de marihuana en la región. La década de los 80 fue un periodo de estancamiento económico en el que la actividad agropecuaria representaba el 55% del PIB departamental y no se presentaron cambios significativos en otros sectores de la economía. Esta tendencia sólo fue revertida en 1995 cuando inician las exportaciones de carbón (Gamarra, 2005).

En la Jagua de Ibirico se había extraído carbón de forma artesanal y rudimentaria desde mediados de 1970. La actividad era promovida por los propietarios de algunas fincas, sin regulación por parte del Estado y el carbón se destinaba a un ingenio azucarero de la región (Ingeominas, 2004). Durante los años 80 ingresan en la región empresas privadas como Carbones del Caribe S.A., creada en el año 1981 con capital privado nacional. A finales de esta década se le suman empresas extranjeras y multinacionales como: Drummond

(EE.UU.), Glencore (Suiza), Coalcorp Mining Inc. (Canadá), Vale (Brasil), Colombian Natural Resources - CNR (EE. UU.). De esta manera a partir de 1995 la producción de carbón crece de manera acelerada y sostenida, producto de la tecnificación de las operaciones mineras y la creciente demanda del mercado externo al que se destina la mayor parte de la producción.

El aporte principal a la producción de carbón en este departamento, entre 2012 y 2017, proviene de los proyectos La Loma y El Descanso operados por Drummond, La Jagua y Calenturitas operados por C.I. Prodeco S.A., filial de Glencore, y las minas La Francia y El Hatillo operado por CNR (Agencia Nacional de Minería, 2017). Estas empresas operan un sistema que integra la actividad minera (exploración y extracción), el transporte (ferrocarril), la comercialización y exportación del carbón a través de la construcción o administración de puertos ubicados sobre la Costa Caribe del país. A continuación presento algunos datos de cada una de ellas.

Drummond Company Inc cuya casa matriz se ubica en Alabama, Estados Unidos, creó en 1985 su filial Drummond Ltda Colombia. En 1988 esta empresa obtuvo los derechos de exploración, explotación y exportación de la mina “La Loma” (Mina Pribbenow) a través de un contrato de aporte minero firmado con el gobierno colombiano por 30 años. La mina inicia su producción en 1995. Drummond expande paulatinamente sus operaciones en la región a partir de 1997 al ganar derechos para explorar y explotar la mina “El Descanso”, la cual inicia su producción en 2009. Posteriormente adquiere derechos de intervención sobre zonas próximas y se involucra en el proceso de transporte del mineral.

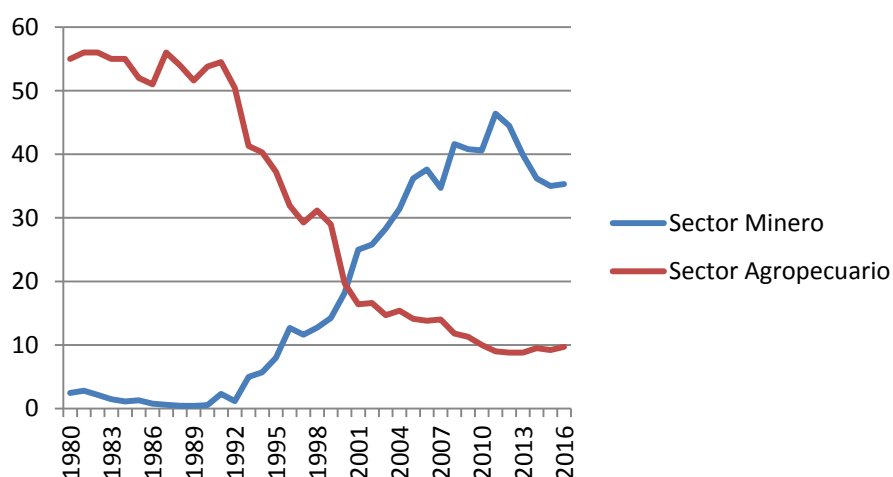
C. I. Prodeco S. A. adquiere los derechos para la exploración y explotación de la mina Calenturitas a través de un contrato de aporte minero. En 1995 Prodeco es adquirida por Glencore, multinacional suiza, una de las principales compañías a nivel mundial vinculada a la producción y comercialización de recursos naturales. La mina inicia operaciones en el año 2004. La operación de Glencore en el Cesar crece como resultado de la compra entre 2005 y 2007 de empresas de tamaño medio como Carbones de La Jagua, Consorcio Minero Unido

S. A., y Carbones del Tesoro. Así, la multinacional suiza adquiere la totalidad de La Mina de la Jagua y pasa a controlar el 36% de la red ferroviaria del norte del país.

Colombian Natural Resources – CNR, propiedad del grupo financiero estadounidense Goldman Sachs, adquiere en 2012 la mina La Francia propiedad de la canadiense Coalcorp Mining Inc. Igualmente compra las minas El Hatillo y Cerro Largo, la sociedad portuaria Río Córdoba y el 8,43% de las acciones de Ferrocarriles del Norte, activos de la multinacional minera brasileña Vale. Finalmente, en 2015, luego de tres años de operaciones, atravesados en el 2013 por un duro conflicto laboral que obligó a detener nueve meses la producción de la mina La Francia, CNR fue comprada por Murray Energy, una de las principales compañías mineras estadounidenses.

La transformación del departamento fue muy importante, la actividad pasó de representar en 1991 el 2,31% del PIB departamental a suponer el 40,6% en el año 2010. Desde entonces su importancia se ha mantenido y a pesar de alguna leve disminución, en 2016 la minería seguía suponiendo el 35,3% del PIB.

Figura 4. Participación porcentual del sector minero y agropecuario en el PIB del Cesar. Periodo 1980-2016.



Elaboración propia a partir de datos del DANE (2008; 2017d)

Por su parte el sector agropecuario siguió una dinámica totalmente opuesta. A partir de la década de los 90 este sector sufre un debilitamiento continuo que no muestra signos de recuperación, a pesar del auge de la agroindustria a través del cultivo de palma aceitera. Así, la actividad agropecuaria pasó de representar un 53,8% del PIB departamental en 1990, a ser el 9,7% en 2016. Producto de esta dinámica económica el Cesar tiene una participación del 1,8% en el PIB nacional, siendo la minería de carbón el sector que mayor aporte realiza.

Estas cifras reflejan una serie de procesos políticos, sociales y económicos desencadenados en el departamento Cesar, caracterizado por la irrupción de la violencia y el conflicto armado a partir de los 80. El Cesar ha sido un escenario de disputas entre guerrillas y paramilitares, no sólo por su ubicación estratégica, sino por los beneficios que les generaba el control político, social y económico de estos territorios. Las dinámicas de la guerra lograron permear las trayectorias de desarrollo del departamento. El auge de la minería de carbón coincide con el escalamiento del conflicto armado. Por ello el análisis de la actividad extractiva en esta región no puede desligarse de fenómenos como el desplazamiento forzado de comunidades, la usurpación de tierras, la incidencia e infiltración de actores armados en los gobiernos locales, la corrupción y el uso ineficiente de las regalías (Barrera, 2014; Gutiérrez Lemus & Celis, 2014).

En el Cesar las regalías pasaron de 1.800 millones en 1990 a 265.000 millones en 2012. La Jagua de Ibirico y El Paso, lugares en los que se concentra la investigación, son dos de los municipios con mayores ingresos por transferencias de regalías. No obstante, la efectividad de las inversiones realizadas con las regalías ha sido baja. De esta manera, por ejemplo, a nivel departamental, para el periodo 1998 – 2002, el 42,4% de las regalías no fue ejecutado o lo fue en sectores no determinados, mientras que el 20,9% se ejecutó en sectores diferentes a los previstos por la ley: educación, salud, agua potable y alcantarillado. La tendencia ha sido la inversión en infraestructuras sin un impacto claro y de sostenibilidad incierta. Asimismo permitió su desviación hacia el clientelismo armado y no armado (Bonnet & Urrego, 2014; C. Mejía, Sánchez, & Herrera, 2005).

El resultado es que, a pesar del incremento sustancial de ingresos totales experimentado en los últimos 25 años, el departamento del Cesar y los municipios productores del “corredor del carbón” no han mejorado su situación relativa con respecto al resto del país. Durante el periodo 2002 – 2015, la incidencia de la pobreza pasa en el Cesar del 61,9% al 42,3 %, y la pobreza extrema del 19,2% al 11%. Sin embargo, estos continúan siendo significativamente mayores que la media nacional, que en 2015 eran del 27,8% y el 7,9%, respectivamente (DANE, 2016). De igual manera el comportamiento de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) no ha sido positivo, alcanzando el 56% en La Jagua de Ibirico y el 62% de El Paso (DANE, 2012; Gutiérrez Lemus & Celis, 2014). En este sentido, la gestión de los ingresos públicos obtenidos por la extracción del carbón ha puesto de relieve las debilidades institucionales para la gestión eficiente de recursos adicionales.

2.3 El Recorrido (Segunda Parte): La Organización e Interpretación de la Información

El análisis de la información ha sido un proceso desarrollado paulatinamente en las distintas etapas de la investigación (Valles, 2014). Durante el trabajo de campo, con la realización de entrevistas, observaciones y revisión de documentos se produjeron inferencias preliminares que me orientaron en la búsqueda de nueva información, y posibilitaron la identificación de núcleos significativos para el análisis. Posteriormente, durante el proceso de organización y revisión detallada de los datos recopilados el trabajo de análisis se intensificó, dando paso a la estructuración del argumento que vertebra esta tesis.

La principal fuente de información son las entrevistas semiestructuradas. Su análisis se ha centrado en dilucidar el significado de lo que se dice en ellas. Para ello he usado como herramientas la codificación, la categorización e interpretación de sus contenidos (Kvale, 2011). El proceso de interpretación busca ir más allá de lo explicitado por las personas entrevistadas, identificando estructuras profundas de significado a través del uso complementario de los distintos tipos de información recopilada. De esta manera, las ideas fuerza o núcleos significativos evidenciados en las entrevistas, adquieren relevancia para dar

respuesta a las preguntas de investigación, al ser comprendidos teniendo en cuenta las características de los actores que los emiten y los contextos en los que son producidos (Ruiz Olabuénaga, 2012).

La revisión de las entrevistas lo he realizado a partir de transcripciones elaboradas en su totalidad por mí. Opté por la realización de transcripciones parciales, debido al uso que se haría de la información. En ellas se recuperan los contenidos relevantes para la investigación de manera general, sin concentrarse en la forma como transcurrió la conversación o el uso hecho del lenguaje verbal y no verbal (entonación, énfasis, silencios, repeticiones, dudas) (Valles, 2014). Sin embargo, aunque no reproducen literalmente las declaraciones de las personas entrevistadas, en algunas ocasiones recuperé expresiones o explicaciones textuales, debido a la riqueza o claridad que otorgaban a los relatos. Asumir esta tarea me ayudó a rememorar los detalles de cada uno de los encuentros, recuperando elementos y observaciones sobre las que previamente no había puesto mayor atención, los cuales fui consignando al margen de los contenidos de la entrevista. De esta manera, el proceso de transcripción se integró a la fase de organización y análisis de la información al identificar núcleos temáticos relevantes, conflictos, actores y ejes que sería necesario profundizar en cada caso.

Las transcripciones fueron registradas en un formato integrado por tres apartados. El primero contiene los datos generales de la entrevista: nombre del entrevistado, fecha, lugar, duración; un perfil de la persona entrevistada y un espacio de observaciones, reservado para consignar detalles relevantes sobre el contexto en el que se dio la entrevista. El segundo presenta los contenidos de la entrevista, la síntesis de ideas y los extractos textuales debidamente entrecomillados. Finalmente, en el tercer apartado se consignan los análisis que fueron surgiendo durante este proceso: la identificación de núcleos temáticos o ideas fuerza planteadas por el/la entrevistada; así como valoraciones, inferencias y conexiones que podían establecerse entre temáticas o con otras de las fuentes consultadas.

Concluido el trabajo en Colombia, estos análisis preliminares junto con la revisión de una selección de entrevistas fueron la base para la configuración del argumento que

estructura esta tesis. Para ello, transcribí el 30% de las entrevistas realizadas, seleccionando aquellas que ofrecían mayores detalles sobre la situación vivida en cada uno de los casos de estudio, y reflejaban las posturas de los distintos actores frente a la implementación de las IE en estos territorios. Esta revisión se sistematizó en una matriz para cada caso identificando los conflictos, los actores involucrados en ellos, las causas que los motivan y las consecuencias, que desde la perspectiva de las personas entrevistadas se han producido en estos territorios. Esta revisión inicial me permitió categorizar los conflictos de acuerdo a: (i) su origen, como preexistentes o producidos por la IE; (ii) sus manifestaciones, como públicos o sigilosos; y (iv) sus intenciones, como distributivos al vincularse con la apropiación de beneficios por la extracción, o antiextractivos cuando su fin era evitar o detener el desarrollo de este tipo de actividad. Asimismo, este trabajo ayudó a determinar los ámbitos a través de los cuales se aborda la transformación de los territorios: diversificación económica, capacidad de acción colectiva, niveles de igualdad, capacidad de gobierno local y cambios espaciales. Estos ámbitos han sido definidos de manera sistemática en el capítulo 3.

La estructuración de los estudios de caso parte de la descripción de un hecho histórico, un hito en el desarrollo de las IE en cada uno de los lugares donde se llevó a cabo esta investigación. A partir de este hito, se identificaron y analizaron los asuntos que le subyacían para avanzar en el análisis de las transformaciones producidas por los conflictos generados o catalizados por las IE, agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) la distribución de oportunidades de empleo y condiciones laborales de la industria, (ii) la distribución y el uso del espacio, (iii) las condiciones medioambientales y (iv) la provisión de servicios públicos e inversión social voluntaria. La construcción de los estudios de caso tuvo como base fundamental la información recopilada a través de las entrevistas; la cual ha sido contrastada a través de su triangulación con otras fuentes primarias y secundarias relacionadas con la temática.

2.4 Consideraciones Éticas de la Investigación

El conjunto de las actividades del proceso de elaboración de esta tesis ha estado traspasado por la preocupación ética. La definición de la temática y el enfoque dado al abordaje del problema de estudio pretende producir un beneficio social, más allá de mi formación como investigadora y la obtención de un título académico. Esta tesis pretende ofrecer un análisis riguroso y sin prejuicios de los procesos que se experimentan en dos lugares donde ocurre la extracción de carbón y petróleo, teniendo en cuenta la perspectiva de los distintos actores sociales que en ellos convergen. Asimismo, presenta un análisis respecto a las actuales condiciones en las que se implementan las IE, y su efecto sobre la construcción de condiciones de vida para las poblaciones que allí habitan. En este sentido los resultados de esta investigación son un aporte para: (i) el conocimiento y divulgación de las dinámicas que ocurren en estos territorios o en territorios semejantes; (ii) la fundamentación de procesos de movilización social e incidencia de ciudadanía en estos contextos; y (iii) la definición e implementación de políticas en el campo de la gobernanza de los recursos naturales acordes con las necesidades de los territorios.

La tesis aborda un tema sensible en la actualidad colombiana. El alto grado de conflictividad producido por la implementación de IE en el país en el momento en que se llevó a cabo este estudio; junto con la experiencia de violencia relacionada con el conflicto armado en el pasado reciente de los lugares escogidos, fueron factores considerados en la planeación y realización del trabajo de campo. Mi protección y la de las personas que aceptaron colaborar con este proceso fue determinante para la concreción de mis desplazamientos y estancias en las distintas regiones, la definición de personas o instituciones para ingresar a los territorios, así como las formas en que se llevaría a cabo la recolección de información.

Durante las distintas fases, en especial, en las etapas de recolección de información y el análisis de los datos se ha propendido por garantizar la transparencia, confidencialidad e independencia de este estudio. Se asumió el consentimiento informado como un proceso dinámico, de intercambio y acuerdo entre la investigadora y los informantes, que

necesariamente no requiere su formalización mediante la firma de un documento por parte de los participantes (American Anthropological Association, 2012; Glesne, 1999). Esta decisión fue producto de una valoración previa y en el terreno de los contextos que enmarcaban la investigación. Paso a explicar con más detalle mis argumentos.

Una primera impresión del contacto con los distintos sectores implicados en la actividad extractiva fue la existencia de altos niveles de desconfianza. Por ello consideré que la solicitud de la firma de un documento podría ser malinterpretado, entendiéndose como un modo de formalización o la adquisición de compromisos con la investigación, lo cual podría producir prevenciones. En el nivel local, mis preocupaciones se profundizaron. En estos municipios la desconfianza provenía de la vivencia cotidiana de las dinámicas propias del conflicto armado, y el temor de la población a ser despojados de sus tierras, o emitir autorizaciones para la realización de actividades relacionadas con la extracción en su territorio desde el desconocimiento. En varias ocasiones miembros de las poblaciones locales relataron el ejercicio de prácticas “engañosas” por parte de las empresas o sus contratistas, donde la recolección de firmas servía para cumplir un requisito y legitimar procesos de socialización no efectuados, o aprobar la modificación de los proyectos extractivos. Sumado a lo anterior, algunas de las personas entrevistadas hacían parte activa de conflictos vigentes o de procesos de negociación con las empresas, por lo que la solicitud de una firma podía producir sospechas sobre mi presencia en la zona, vincularme con la acción de las empresas y convertirse en un obstáculo para la construcción de confianza.

El consentimiento informado fue otorgado de manera oral y previa a la realización de las entrevistas. Éstas ocurrieron como encuentros voluntarios, dependientes de la aceptación de las personas a mi solicitud, formal o informal, para conversar. En todas las ocasiones inicié con mi presentación, la explicación de los objetivos de la investigación, los usos que se daría a la información proporcionada, las temáticas que trataríamos a lo largo de la conversación, y la libertad que tendría de responder o no a mis preguntas, así como de plantearme sus inquietudes sobre este proceso. De igual manera para evitar suspicacias, informé sobre mi intención de conversar con las empresas, el gobierno local, regional y los

distintos grupos de la población local durante mi estancia. Las conversaciones sólo fueron registradas en audio cuando fui autorizada a hacerlo. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de los entrevistados, mi explicación se adaptó a las diferentes condiciones de las personas, procurando hacerlo con un lenguaje sencillo que garantizara su comprensión.

El consentimiento es un pacto que no se agotó en el espacio de las entrevistas. En este sentido, aún mantengo un compromiso de confidencialidad y anonimato en el uso de la información recopilada. Esto implica tanto la custodia de los documentos y registros de audio elaborados, así como el uso de esta información con la debida cautela. Durante el trabajo de campo evité en otras conversaciones, formales e informales, referirme a lo que había escuchado y observado durante las entrevistas; y fui cuidadosa en el modo en que formulaba a partir de ello preguntas a otros entrevistados. Estos criterios se han mantenido en el proceso de redacción del análisis, donde los registros (audios y notas) han sido codificados para mantener el anonimato de las fuentes en caso de ser citados; así como los requerimientos especiales de algunas personas frente al uso restringido de la información.

3. Marco Conceptual y Analítico: Conflicto Social y Construcción del Territorio

Como se ha planteado en el capítulo introductorio, esta tesis analiza cómo la extracción de minerales e hidrocarburos transforma las sociedades en las que se localizan estas actividades, estableciendo un correlato entre el suelo y el subsuelo. Los conceptos ‘conflicto social’ y ‘territorio’ son fundamentales para el análisis propuesto porque asumo que los conflictos sociales en contextos de extracción son una puerta de entrada para entender cómo se configuran esos territorios, y cómo los procesos de transformación que afrontan a partir de esta actividad influyen en su trayectoria futura. De ahí que este capítulo se proponga como objetivo clarificar estos conceptos, definiendo el sentido y uso que se hará de ellos en el análisis.

Para alcanzar este objetivo, el capítulo se divide en dos partes. La primera aborda la manera en que el conflicto ha sido entendido en el campo de estudio de las IE y los aportes realizados desde la sociología, en especial, desde la denominada “teoría del conflicto”. La segunda parte analiza el concepto de territorio a partir del enfoque de la geografía humana en el marco del “giro geográfico”. A partir de ello se propone una caracterización de lo que en este estudio se entiende como ‘territorios de extracción’ y presenta los cinco ámbitos en los que será analizada su transformación: (i) cambios espaciales, (ii) capacidad de acción colectiva, (iii) capacidad de gobierno local, (iv) diversificación económica y (v) niveles de igualdad.

3.1 Conflicto Social: Un Concepto Sobrentendido en el Estudio de las IE

En la literatura sobre IE, el conflicto ha sido una categoría cuyo significado se ha dado por supuesto. Gran parte de los análisis se concentran en identificar y describir los conflictos como disputas entre distintos actores sociales en torno a la extracción, pero no clarifican el sentido de dichas disputas. La revisión de esos estudios muestra que, durante los últimos veinte años, la expansión de las IE ha estado acompañada por una diversidad de conflictos sociales en distintas zonas del planeta. Esta primera parte del capítulo aborda esa diversidad, descifrando los distintos significados con que se ha usado el término conflicto e indicando los elementos que resultan útiles para su

comprensión en esta tesis. De igual forma, plantearé el aporte que este trabajo realiza al estudio de los conflictos sociales relacionados con la actividad extractiva.

La revisión de la literatura revela que la categoría conflicto engloba una gran diversidad de fenómenos y que su análisis es abordado desde distintos niveles de complejidad. Las clasificaciones habituales de esos conflictos tienen en cuenta criterios como (i) la escala geográfica en la que acontecen ya sea a nivel local, regional o nacional; (ii) las razones que los generan, (iii) los propósitos que persiguen, o (iv) la relación entre actores en la que se origina el antagonismo o disputa (Arellano-Yanguas, 2011; Bebbington & Bury, 2013; Bebbington, 2013a; Martínez Allier, 2010; Pérez-Rincón, 2016; Szablowski, 2007; Weiner & Rumsey, 2004). Así tenemos por ejemplo conflictos generados por deterioro medio ambiental, cambios en los medios de vida, distribución y uso del espacio (privatización de espacio público, expropiación o acumulación de tierras, despojo o destrucción de lugares sagrados). Conflictos que tienen como propósito detener la expansión o erradicar la actividad extractiva, ganar el control de la explotación de minerales, apropiarse de las rentas generadas, o ganar compensaciones. Conflictos entre los distintos niveles de gobierno, los diferentes grupos de las poblaciones locales, el gobierno local y la(s) empresa(s), el gobierno local y los distintos grupos de la población, la(s) empresa(s) y la población local.

La aproximación a este conjunto de estudios revela que implícitamente a los conflictos se le otorgan distintos significados. Se pueden identificar al menos tres formas en que el conflicto es entendido: (i) el conflicto como elemento negativo, desestabilizador del sistema político y económico; (ii) el conflicto como evidencia de los impactos negativos de la explotación de recursos sobre el entorno local; y (iii) el conflicto como oportunidad para generar cambios. En los párrafos siguientes desarrollaremos esta tipología.

3.1.1 El conflicto como elemento negativo.

La visión del conflicto como elemento negativo y destabilizador del sistema político y económico se refleja en dos vertientes de la literatura. La primera es de carácter académico, relacionada con los estudios sobre la “maldición de los recursos”. La segunda está vinculada con la aplicación de políticas y la promoción de buenas prácticas en las IE producida por agencias estatales, organismos internacionales como Naciones Unidas, y por asociaciones de empresas mineras y petroleras, como el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) o la Asociación Mundial del Sector del Petróleo y el Gas para Cuestiones Medioambientales y Sociales (IPIECA).

Desde la perspectiva de los estudios sobre la “maldición de los recursos”, la existencia de conflictos es una patología propia de la maldición. Por su perspectiva macro, los estudios se focalizan en conflictos violentos de gran magnitud, como conflictos armados internos o guerras civiles. De esta manera argumenta que la abundancia de recursos naturales puede hacer atractiva la captura del Estado a través de una rebelión. La ubicación de los minerales puede incentivar procesos de secesión, o las rentas generadas podrían financiar actores armados o fomentar prácticas mafiosas de extorsión (Collier & Hoeffler, 2004; Humphreys, 2005; Ross, 2004)

Los análisis de políticas públicas también tienden a considerar el conflicto como un problema para los Estados y para las empresas del sector. Los conflictos ponen en peligro la IED de las compañías en países en vía de desarrollo, al incrementar sus costos económicos, financieros, ambientales y sociales, y limitar el aprovechamiento del potencial minero-energético existente. Por ello los conflictos deben ser evitados, aminorados o eliminados (Saade Hazin, 2013 p.54) Las empresas presentan una doble lectura. De cara a la opinión pública, las empresas argumentan que el conflicto impide generar los beneficios esperados por las poblaciones locales. Por otra parte, el conflicto es un riesgo para el éxito del negocio, ya que su existencia incrementa costos de operación y reduce la producción (Herz, La Vina, & Sohn, 2007). En esta segunda lectura se enmarca la reflexión sobre la generación de buenas prácticas y la

construcción de protocolos de relación de las empresas con las poblaciones locales. El conflicto es vinculado con la existencia de demandas o disputas que deben ser anticipados con el fin de evitar perjuicios mayores, producto de su manifestación pública a través de bloqueos de vías, ataques físicos a la infraestructura o al personal de la empresa, entre otras situaciones (ICMM, 2009; IPIECA, 2012).

3.1.2 El conflicto como evidencia de impactos negativos.

En la segunda forma de entender el conflicto, éste ya no es negativo en sí mismo, sino que se convierte en evidencia de los impactos negativos de la explotación de recursos sobre el entorno local y regional. Esta lectura del conflicto está muy presente en los análisis antropológicos, sociológicos y de ecología política de casos en distintas regiones del mundo. Algunos de estos estudios conjugan la perspectiva académica con el apoyo a la acción de organizaciones sociales que se oponen a la extracción. A través de estos estudios han sido documentadas (i) crisis medio ambientales (Fierro Morales, 2014; Gedicks, 1993; Kirsch, 1997; Moody, 2007); (ii) la alteración y fractura de identidades como resultado de la extracción (Banks, 2005; Filer, 1990; Filer & Macintyre, 2006); (iii) la colisión de distintas lógicas de acción sobre los territorios (Eschenhagen & Baca, 2014; Roa Avendaño, 2014; Svampa, 2011); o (iv) los efectos diferenciados de la extracción en función del género, temática aún poco abordada en este campo de estudio (Bermúdez Rico, 2012).

Estos análisis han hecho aportes importantes al centrarse en la relación entre las poblaciones vecinas a los proyectos y las empresas. Los estudios de caso han permitido ubicar causas, identificar propósitos y analizar la pluralidad de actores involucrados en los conflictos, así como profundizar en el significado social que tienen los recursos mineros para las personas que habitan en zonas de extracción (Banks, 2002). En un lenguaje metafórico, estas investigaciones logran tomar una buena foto de la situación. Sin embargo, sus análisis no indagan respecto al papel que cumplen los conflictos en estas sociedades. La visión negativa del conflicto sería una coincidencia con el enfoque anteriormente planteado, aunque las razones en las que se sustenta

son diametralmente opuestas. Mientras desde este conjunto de estudios los conflictos son consecuencia y evidencia de la implementación de una actividad nociva para estas sociedades; desde la perspectiva anterior, el conflicto es el obstáculo para que dicha actividad pueda desplegar todas sus 'bondades' como motor del desarrollo local.

3.1.3 El conflicto como promotor de cambio.

Finalmente, una tercera perspectiva entiende el conflicto como resultado de la disrupción causada por las IE, pero también como oportunidad para generar cambios. Esta corriente se ha desarrollado fundamentalmente a partir de investigaciones sobre la región andino-amazónica de Latinoamérica. Estos estudios se encuentran en sintonía con el segundo grupo en lo que se refiere al interés por comprender la forma como cada sociedad experimenta las IE, abordando el cómo y por qué ocurren los conflictos en el nivel local. Sin embargo, da un paso más en el análisis al preguntarse por las funciones que pueden cumplir estos conflictos. El conflicto no es entendido sólo como síntoma sino como mecanismo u oportunidad para escapar de la 'maldición' (Bebbington, 2013a). En este sentido, el conflicto además de ser una consecuencia de los impactos negativos de la industria o un indicador de malos resultados en términos de desarrollo, se percibe como un medio para construir o ajustar instituciones que regulen mejor la actividad de las IE. Siguiendo esta línea se explicita como hipótesis la posibilidad de que el conflicto promueva cambios institucionales y políticos que permitan que las IE contribuyan de forma más efectiva y equitativa al desarrollo (Bebbington, 2013a; Bebbington, 2013b). Este planteamiento tiene como fundamento la experiencia histórica de creación y ajuste de instituciones como resultado de dinámicas conflictivas considerada por diversos autores en aspectos como: la consulta previa (Schilling-Vacaflor, 2012; 2013), la declaración de moratorias mineras (Moore & Velásquez, 2013), y la distribución de rentas (Arellano-Yanguas, 2013). Innovaciones que no han supuesto necesariamente mejoras en la implementación de las IE, pero que han sido resultado de conflictos, más que de la construcción de capacidades o diseños tecnocráticos (Bebbington et al., 2008). Por ello desde esta perspectiva los

conflictos son potencialmente creativos y se conectan con la idea de cambio institucional en estas sociedades, especialmente con respecto a la gobernanza de la extracción.

Este tercer enfoque tiene tres características analíticas importantes: (i) complejidad de los actores involucrados, (ii) importancia del contexto y (iii) perspectiva escalar. En primer lugar, entender el conflicto como una oportunidad de innovación complejiza el tradicional modelo tripartito de actores (Estado, empresa, comunidad local), frecuentemente abordado desde una visión monolítica de cada uno de ellos. Así, dentro del Estado, la empresa y la comunidad local existen pluralidad de posturas frente a un mismo asunto, entre las que pueden existir divergencias (Ballard & Banks, 2003). Por ejemplo, dentro del Estado podrían constatarse diferencias entre el ministerio público, los gobiernos locales y las agencias del orden nacional. En las empresas existen discrepancias entre quienes gestionan los aspectos técnicos de la operación y los departamentos de relaciones comunitarias. Finalmente, las comunidades locales acogen distintos grupos sociales con sus intereses y puntos de vista, frecuentemente divergentes. En segundo lugar, este enfoque da relevancia al contexto histórico, geográfico, político y económico en el que se da la extracción porque éste influye de manera determinante en la manera como son gestionados los conflictos y los efectos particulares que generan. Las experiencias son muy diferentes en cada sociedad y los distintos lugares en función de estas variables (Orihuela & Thorp, 2013). Por último, este enfoque subraya la importancia de adoptar una perspectiva escalar, en tanto el conflicto puede ir más allá del escenario local, y vincularse con los niveles regional, nacional e internacional (Bebbington & Hinojosa, 2007).

Esta tesis se sitúa dentro de esta perspectiva que entiende el conflicto como un potencial catalizador de transformaciones. En este sentido, pretende contribuir tanto a dilucidar hasta qué punto esta hipótesis es cierta, como a un mejor entendimiento de las condiciones y formas en las que estas transformaciones son posibles. No obstante,

en esta tesis el análisis de los conflictos no se centra exclusivamente en el cambio institucional directamente relacionado con la gobernanza de los recursos. Asumo el conflicto como una puerta de entrada para entender las transformaciones que experimentan los territorios donde ocurre la extracción. Los conflictos producen cambios, que pueden ser valorados como positivos o negativos dependiendo de su influencia sobre algunos aspectos para el desarrollo local. En esta tesis considero que hay cinco dimensiones críticas para entender hacia dónde se orienta el futuro de estos lugares: (i) cambios espaciales, (ii) capacidad de acción colectiva, (iii) capacidad de gobierno local, (iv) diversificación económica y (v) niveles de igualdad, aspectos que serán tratados posteriormente.

Este trabajo analiza conflictos que se manifiestan en las regiones y localidades donde se produce la extracción. Para ello he seleccionado conflictos que han tenido una clara repercusión pública porque han alterado la vida cotidiana de esos lugares (Tarrow, 2011). Estos conflictos, debido a su publicidad, suponen hitos en la relación entre el Estado, las empresas y los distintos grupos de la población, trascendiendo en ocasiones la dimensión local y alcanzando una repercusión nacional (Mc Adam, Tarrow, & Tilly, 2005; Tilly & Tarrow, 2007). Estos episodios críticos han sido el medio para identificar y seleccionar los casos objeto de estudio. No obstante, es importante señalar que entiendo estos episodios como la manifestación pública de múltiples conflictos subyacentes que convergen en un momento histórico determinado y en los que se articulan distintos actores. El análisis parte de los episodios críticos para interrogarse sobre los procesos conflictivos que los explican, teniendo en cuenta tanto los conflictos sociales directamente producidos por las IE como aquellos preexistentes que recobran vigencia por su presencia. Para avanzar en el análisis, el siguiente apartado detalla los elementos que fundamentan la comprensión de conflicto social que guía esta investigación.

3.2 Conflicto Social como Promotor de Cambio

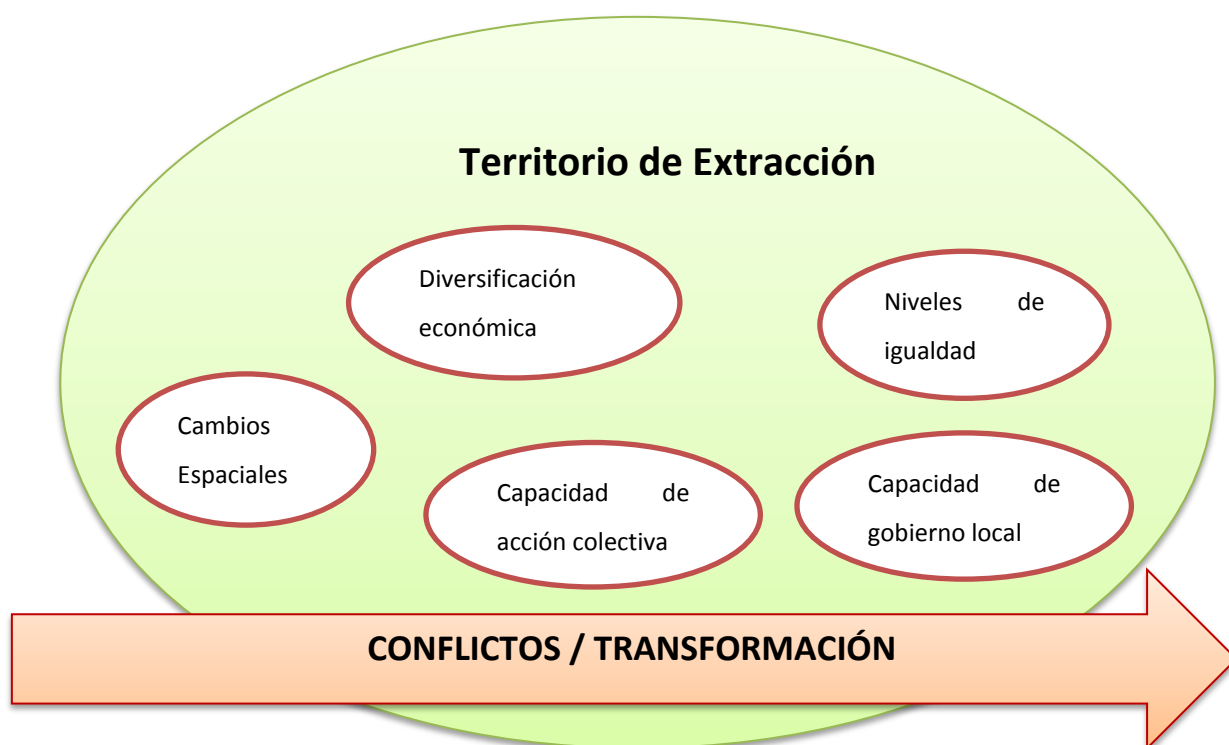
El concepto de conflicto social que orienta esta tesis se fundamenta en la teoría del conflicto (Collins, 1975; Coser, 1970; Dahrendorf, 1968). Esta teoría entiende que la sociedad es dinámica y el conflicto social es el motor que genera la transformación. Esta perspectiva se desliga así de la preocupación por la conservación del equilibrio del sistema social como objetivo último a conseguir. De ahí que este enfoque resulte útil para analizar las transformaciones en territorios de extracción, caracterizados por el predominio de conflictos en un contexto de cambios sociales acelerados.

La sociología comienza a abordar sistemáticamente el conflicto como objeto de estudio a partir de los años 50 y 60 del siglo XX, en el marco de la emergencia de diversos movimientos sociales que demandaban cambios en las estructuras existentes (Goodwin & Jasper, 2009). En este contexto la teoría del conflicto se constituye como una alternativa crítica al estructural funcionalismo y su preocupación por la conservación del orden como enfoque dominante del análisis social. Bajo esta nueva perspectiva, el conflicto es inherente a las relaciones que constituyen la sociedad y es el motor de su transformación. Por ello, el foco del análisis se concentra en indagar cómo y por qué ocurren los conflictos, superando la visión de éstos como una 'patología social' que impide la preservación del equilibrio (Joas, Knöbl, & Skinner, 2009; Turner, 2003).

La teoría del conflicto destaca el rol de las relaciones de poder, los conflictos de intereses en la vida social y los procesos de transformación que viven las sociedades. Teniendo como claves el conflicto y el cambio permite abordar la organización de la sociedad, el comportamiento de las personas y los grupos, así como considerar las transformaciones en las relaciones y estructuras sociales (Collins, 1990; Joas et al., 2009). La relación entre conflicto y cambio social, y su orientación hacia la investigación empírica hace que este enfoque sea el marco teórico más adecuado para la realización de esta tesis. Así, propongo el análisis de los conflictos sociales como forma para identificar y comprender cuáles son las transformaciones que suceden en

territorios de extracción. Para ello, y como se detallará en el apartado metodológico, se realizan dos estudios de caso que han implicado el desarrollo de observación, entrevistas a distintos actores y recolección de información en los lugares que experimentan cotidianamente la extracción.

Figura 5. Propuesta para el análisis de las transformaciones territoriales.



Lewis Coser (1913 – 2003) y Ralph Dahrendorf (1929 – 2009) son dos autores de referencia dentro de la ‘teoría del conflicto’. Estos autores reinterpretan el papel otorgado al conflicto en el análisis social a partir de la relectura de clásicos como Karl Marx (1818 – 1883), Georg Simmel (1858 – 1918) y Max Weber (1864 – 1920). Provenientes de corrientes distintas, Coser y Dahrendorf argumentan la importancia del conflicto como una categoría clave para la investigación social, al identificarlo como catalizador del cambio; razón por la cual el conflicto es considerado como fuente de innovación y creatividad de la estructura social (Coser, 1970; Dahrendorf, 1966).

Coser, siguiendo fielmente las tesis de Simmel (1904) respecto al conflicto como forma de socialización y su contribución a los procesos de cohesión social, analiza las funciones que el conflicto puede cumplir en el mantenimiento, ajuste o adaptación de las relaciones y las estructuras sociales. Desde su postura, la teoría del conflicto no se opone a la teoría de la integración, es decir, el conflicto puede ser un medio para alcanzar el equilibrio, siempre y cuando la estructura sea flexible al cambio; en caso contrario, el conflicto podría desintegrar el sistema. Por ello para Coser la amenaza al sistema no es el conflicto, sino la rigidez de las estructuras sociales, que determinan si el conflicto puede ser o no funcional (Coser, 1964; Coser, 1970). De esta manera se logra despojar al conflicto de su carácter perturbador para la integración del sistema.

Por su parte, la contribución de Dahrendorf parte de una visión crítica de la teoría de las clases sociales de Marx y una radical oposición a la visión estructural funcionalista del conflicto. Con relación a la propuesta marxista, este autor reconoce sus limitaciones: el reduccionismo economicista al establecer como epicentro del conflicto social la lucha por el control de los medios de producción, la focalización en el estudio del conflicto entre clases como único tipo de conflicto y la visión de cambio en las estructuras sociales como resultado de un acto radical, violento y revolucionario (Dahrendorf, 1962). Para Dahrendorf la sociedad está integrada por grupos sociales entre los que existe tensión y se mantiene precisamente por la coacción de unos grupos sobre otros. Por consiguiente, al igual que para Coser, el equilibrio no es el punto de referencia del análisis propuesto por Dahrendorf (1966). La sociedad está en continuo cambio y el conflicto tiene como finalidad “mantener despierto el cambio histórico y fomentar el desarrollo de la sociedad” (p.120).

A pesar de que existen claras diferencias entre ambos autores, en este trabajo me interesa resaltar aquellos puntos que me ayudan en la elaboración del marco analítico de mi investigación. Así, la perspectiva de Coser ofrece como elementos clave para el análisis una visión neutral del conflicto y la importancia de la flexibilidad de la estructura social para que el conflicto pueda ser entendido como motor de la

transformación. Por su parte, la perspectiva de Dahrendorf aporta el reconocimiento de una diversidad de conflictos sociales que pueden superponerse. Razón por la cual el análisis sistemático de esos conflictos requiere entenderlos como procesos y tener en cuenta las estructuras en las que ocurren, los actores que en él intervienen y los cambios que producen como parte del proceso histórico de evolución de las sociedades. Finalmente, ambos autores subrayan la importancia en la comprensión de los conflictos del análisis de las relaciones asimétricas fruto de la desigual distribución de distintos tipos de recursos entre los integrantes de una sociedad.

Figura 6. Marco para el análisis de los conflictos sociales.



La comprensión de conflicto social que adopto es resultado de una lectura integradora de estos elementos, la cual recojo en cuatro ideas que conforman el marco que será usado en el análisis de los conflictos: a) el conflicto social es un proceso; b) el conflicto social no es positivo o negativo por sí mismo; c) el conflicto social es evidencia de una desigual distribución de recursos; y d) el conflicto social como puerta de entrada para entender el cambio social.

3.2.1 El conflicto social es un proceso.

El conflicto es una forma intensa de socialización, en tanto genera o modifica comunidades de intereses, así como la unidad de grupos y organizaciones sociales (Simmel, 1904); por ello, su estudio sistemático es fundamental para la investigación social. A través de su análisis se pretende superar la generalización y reduccionismo de enfoques que lo vieron como una disfuncionalidad del sistema, le otorgaron un origen fortuito o un carácter inexplicable, lo restringieron a ser únicamente un peligro para la conservación del orden establecido, o lo identificaron exclusivamente con la lucha de clases como en el caso del marxismo. De ahí que el estudio sistemático de los conflictos busque superar esta situación y entender cuál es el papel que tienen o pueden jugar en los procesos sociales (Coser, 1964; Dahrendorf, 1968).

Aunque el conflicto es una realidad que puede ocurrir entre distintas sociedades, esta perspectiva sociológica se concentra en aquellos que ocurren a nivel interno en cada una de ellas, entre los distintos grupos sociales que la integran o entre facciones de un grupo. En este sentido, el conflicto es un proceso que tiene lugar dentro de una estructura social específica, en el que se involucran actores colectivos e intereses antagónicos.

Entendido como proceso, el análisis del conflicto apunta a develar las distintas etapas que atraviesa en su configuración y desarrollo. La idea de señalar una serie de etapas no tiene como objetivo formular una secuencia ordenada de acciones que ocurre indefectiblemente en la emergencia de todo tipo de conflicto. Más bien, hace referencia a momentos que los conflictos probablemente atravesasen en su evolución y que es necesario identificar en el nivel analítico. El desarrollo de un conflicto tiende a tener por lo menos tres etapas: (i) la existencia de distintos puntos de vista sobre la organización y funcionamiento de la estructura social, (ii) la delimitación de grupos con intereses diferenciados, y (iii) la cristalización del conflicto (Dahrendorf, 1966 p.196).

La primera etapa está relacionada con las distintas posiciones que ocupan los actores dentro de una sociedad. Estas posiciones determinan la manera como los

individuos ven la realidad e influyen, de manera no consciente, en la emergencia de intereses. Esto quiere decir que aquellos que convergen en determinadas posiciones sociales, inconscientemente comparten características comunes de conducta en donde pueden emerger intereses latentes que podrían ser representados.

La segunda etapa se caracteriza por la articulación de estos intereses a través de grupos organizados que mantienen comunicación entre sus miembros, asumen la representación de estos intereses de manera manifiesta y se orientan conscientemente hacia el logro de una meta. Este proceso se encuentra vinculado con la delimitación de las partes en conflicto y ha sido descrito por Dahrendorf como el paso de la existencia de cuasi grupos a la conformación grupos de interés (Dahrendorf, 1962; 1966). Sin embargo, puede que algunos de estos antagonismos no sean activados y se mantengan como latentes, sin perder por ello su efectividad.

La tercera etapa se refiere a la cristalización de este proceso. La configuración del conflicto implica la toma de consciencia de los intereses que representa y los fines que persigue cada grupo que se involucran en él (Kriesberg, 1975). De esta manera, el conflicto puede promover el fortalecimiento de la identidad al interior de los grupos sociales y de las fronteras entre los grupos existentes en la sociedad (Coser, 1964). Por otra parte, en esta etapa se configura la manera como el conflicto se expresa y es afrontado por la estructura social donde tiene lugar; es decir, si el conflicto es gestionado, obviado o reprimido por la estructura y sus dinámicas. La comprensión de la estructura social es relevante para entender no sólo cómo toman forma los conflictos y cuáles son los factores que intervienen en ello, sino también la capacidad de la sociedad para tolerarlo, habilitar escenarios para su expresión y definir formas de regulación (Coser, 1964; Dahrendorf, 1968).

El nivel de flexibilidad de la estructura social resulta determinante para entender la manera como el conflicto se expresa y el curso que puede tomar su desarrollo. La mayor o menor rigidez puede definir su nivel de intensidad, el uso de la violencia y la generación de cambios paulatinos dentro del sistema o, de manera radical, un cambio

de sistema. Coser y Dahrendorf coinciden en ver los conflictos como un indicador de rechazo frente acuerdos existentes dentro del orden establecido, un choque de intereses entre quienes quieren conservarlo y quienes desean modificarlo; de ahí que toda sociedad deba contar con mecanismos para expresarlo y canalizarlo. Si la sociedad habilita escenarios para la expresión del antagonismo, lo reconoce y afronta, el conflicto puede ser fuerza de innovación y creatividad del sistema social para reajustarse eliminando causas de disociación, adecuando las normas y restableciendo la unidad (Coser, 1970). En caso contrario, si se reprime, ignora o afronta de manera superficial la expresión del descontento, sin producir cambios en la relación que origina el antagonismo ni modificar las estructuras, pueden emerger conflictos irreales. Estos serían conflictos de gran intensidad, con una alta probabilidad del uso de la violencia y cuya negociación se dificultaría al ser movilizados por valores, creencias o ideologías (Coser, 1964)

Pero, ¿cómo se lleva a cabo el análisis sistemático de los conflictos? Desde el enfoque teórico aquí asumido se sugiere reiteradamente que se requiere investigación empírica. Desde la teoría del conflicto este análisis no corresponde a una reflexión metateórica, sino que su sentido yace en la posibilidad de entender cómo a nivel micro, es decir, en la vida cotidiana ocurren fenómenos como la estratificación o la institucionalización social (Collins, 1990). El trabajo empírico posibilita comprender el origen estructural del proceso, ¿cómo nacen los colectivos que se confrontan? ¿Dónde reside su antagonismo? ¿Cómo se expresa su oposición? ¿Cómo puede el conflicto entre ellos producir cambios en las estructuras sociales? Sólo a través del trabajo empírico es posible para la teoría del conflicto identificar las condiciones de organización de los grupos involucrados, las formas específicas que toma el conflicto y la manera como se produce el cambio social (Dahrendorf, 1968).

Es por esto que en esta tesis se propone un estudio sistemático del conflicto social como proceso, cimentado en el trabajo empírico realizado en lugares donde se lleva a cabo la explotación de minerales. De esta manera es posible (i) identificar tendencias

respecto al tipo de conflictos que se presentan teniendo en cuenta sus condiciones históricas; (ii) visibilizar patrones de antagonismo y solidaridad en y entre los distintos actores sociales; (iii) identificar similitudes y diferencias entre sociedades que se encuentran atravesadas por dinámicas similares de desarrollo y (iv) evidenciar tendencias de cambio y estructuración social (Collins, 1990; Dahrendorf, 1968).

3.2.2 El conflicto social no es positivo o negativo por sí mismo.

Como ha sido reiterado a lo largo de este apartado, el enfoque de la teoría del conflicto tiene como fundamento un modelo de sociedad en la que el cambio y el conflicto son elementos omnipresentes en su dinámica. La comprensión del conflicto que aquí se recoge toma distancia de las concepciones para las que el conflicto en sí mismo es algo negativo. Se trata de una forma de relación social que desencadena consecuencias, las cuales pueden ser valoradas como positivas o negativas para la estructura, y por lo tanto para la dinámica social.

Retomando a Kriesberg (1975), la evaluación de los conflictos depende de muchas consideraciones, como los motivos que orientan a su análisis, el lugar que ocupe quién los analiza y los intereses que se encuentran en disputa. De ahí que, si el análisis es motivado por la violencia o destrucción que ha producido, el conflicto sería evaluado como negativo. Por el contrario, podría considerarse como conveniente o necesario, si se evalúan la generación de cambios en la sociedad. De la misma manera, la valoración del conflicto será diferente en función de si se tiene un simple objetivo intelectual, si pretende guiar la posición a adoptar dentro de él o si busca apoyar a alguna de las partes involucradas. Por ello el concepto de conflicto aquí propuesto no lo califica de manera previa, con el fin de evitar distorsiones en el análisis.

La comprensión del conflicto elaborada por Coser (1964) resulta de mucha utilidad para aclarar este punto. Sin desconocer la existencia de conflictos que pongan en peligro la integración del sistema social, este autor le otorga la capacidad de cumplir algunas funciones sociales. No obstante, el cumplimiento o no de dichas funciones dependerá de la estructura social en la que el conflicto ocurra, por lo que el

conflicto no sería positivo o negativo per se, sino que dicha atribución implicaría comprender la estructura social en la que emerge y la manera como se desarrolla. Podría decirse que se presenta una visión neutral del conflicto, entendido como un proceso que sucede dentro de una estructura que dispone o no de las condiciones para su afrontamiento. En la medida en que sea afrontado de manera adecuada el conflicto puede preservar la estabilidad, prescindir del uso de la violencia como medio y desencadenar un proceso de aprendizaje para el establecimiento de nuevas reglas e instituciones (Joas et al., 2009).

3.2.3 El conflicto social es evidencia de una desigual distribución de los recursos.

La idea de una sociedad estratificada expresada en la existencia de distintos tipos y grados de desigualdad entre quienes la componen subyace a la teoría del conflicto. Por ello esta teoría se interesa en la configuración de los privilegios sociales y en la reconfiguración de la estructura social a partir del conflicto (Collins, 1990).

En las reflexiones de clásicos de la sociología como Marx o Weber, la desigual distribución de recursos es una de las causas de los conflictos. En Marx, la desigualdad se concentra en la distribución de recursos económicos. La principal polarización de la sociedad se da entre propietarios y no propietarios de medios de producción, que define la relación entre dominadores y subordinados. Por su parte, la reflexión de Weber se desmarca del reduccionismo económico planteado por Marx, para considerar dentro de la emergencia de los conflictos sociales la distribución y control de otro tipo de recursos como el poder, el bienestar o el prestigio. A la idea de una desigual distribución de recursos escasos, Weber agrega como otra condición para la emergencia de los conflictos, el nivel de legitimidad con el que cuenta el sistema de distribución de estos recursos en una sociedad determinada (Joas et al., 2009; Turner, 2003). De esta manera la emergencia del conflicto puede producirse por una desigual distribución de recursos materiales e inmateriales entre distintos grupos sociales, lo cual por una parte genera brechas entre ellos, y por otra disminuye los niveles de legitimidad del sistema de distribución de recursos frente a los grupos desfavorecidos.

Dahrendorf y Coser coinciden en la crítica al reduccionismo económico de Marx en el abordaje del conflicto. Para ellos, Marx deja de lado otras relaciones de poder que no derivan necesariamente de la propiedad de los medios de producción. Dahrendorf (1962) propone entender la propiedad en un sentido sociológico como la facultad de excluir a alguien del control sobre un bien. Una de las múltiples manifestaciones de la dominación que no se encuentra inevitablemente unida al control de medios económicos. A pesar de su crítica, estos autores coinciden en la necesidad de retomar el análisis de las relaciones asimétricas y la premisa de la existencia de contradicciones intrínsecas dentro del orden social. En palabras de Coser (1970): “el potencial para los conflictos sociales es algo inherente a toda sociedad diferenciada, dado que genera sistemáticamente conflictos de intereses entre personas y grupos ubicados en forma diferencial dentro de la estructura social” (p.135).

Los conflictos evidencian la lucha de grupos e individuos por aumentar sus beneficios en la distribución de estos recursos, demandas que chocan con “intereses creados” que legitiman el sistema de distribución y consideran estas luchas como un ataque al orden social establecido (1970). El conflicto emerge de la pérdida de legitimidad del sistema de distribución de estos recursos frente a los individuos, dentro de los grupos o entre los distintos colectivos que integran la sociedad.

3.2.4 El conflicto como puerta de entrada para entender el cambio social.

Junto al abordaje sistemático del conflicto, otra de las preocupaciones centrales de la teoría del conflicto es el estudio de su papel en la transformación de las estructuras sociales en el contexto de un modelo social histórico (Dahrendorf, 1966). En esta perspectiva conflicto y cambio son procesos ubicuos, entre los que se establece una relación directa y de doble vía: el conflicto genera transformaciones, y, a su vez, estas transformaciones pueden producir nuevos conflictos (Coser, 1970). Sin embargo, en contraste con Marx, para Coser y Dahrendorf no todo conflicto es violento ni todo cambio revolucionario. El cambio transcurre paulatinamente, lo que

dificulta determinar el inicio y fin de estos procesos de evolución. De esta manera se niega una visión lineal de la historia.

Los conflictos son indispensables como un factor del proceso universal del cambio social. Siempre que faltan, o se oprimen o se solventan en apariencia, se hace más lento o se para el cambio. Cuando se admiten y regulan los conflictos se mantiene el proceso evolutivo como un desenvolvimiento gradual. Pero, en cualquier caso, en los conflictos sociales se esconde una excepcional energía creadora de sociedades (Dahrendorf, 1966 p.118).

De ahí que el análisis de los conflictos y las tensiones subyacentes constituyan una aproximación metodológica privilegiada para entender las posibilidades de transformación de una sociedad (Coser, 1970). Su análisis nos puede ayudar a responder a preguntas como: ¿Hacia dónde se orienta el cambio? ¿A qué velocidad se llevará a cabo? ¿Con qué intensidad? Estos planteamientos permiten argumentar que un conocimiento exhaustivo y sistemático del conflicto puede constituirse en la puerta de entrada para entender los procesos de cambio experimenta la sociedad.

Resumiendo, el conflicto social es un proceso que permite entender el cambio social, puede vincularse a una distribución desigual de los recursos en una sociedad, y no puede valorarse en sí mismo como positivo o negativo. Estas cuatro ideas, ilustradas a lo largo de este apartado, fundamentan la comprensión del conflicto social que adopto para el análisis de los conflictos sociales que se experimentan en el municipio de Puerto Gaitán, Meta y el centro del departamento del Cesar, dos lugares emblemáticos de la explotación de minerales en Colombia. En esta tesis se entiende el conflicto como un proceso de socialización indispensable para el cambio y evolución de las sociedades. Por ello la aproximación que realizo no parte del prejuicio al conflicto per se. Al margen de mis posturas personales o políticas, mi interés es

comprender de manera sistemática los conflictos y valorar las consecuencias que tienen para estas sociedades, y por lo tanto para su futuro como territorios.

Asumo que los conflictos sociales son procesos de gran relevancia para entender la manera particular como cada sociedad experimenta la extracción y, por consiguiente, la forma en que transforma sus territorios. Ahí radica el interés por abordarlos como procesos históricos, diferenciando su análisis de la descripción de los episodios a través de los que habitualmente se manifiestan en estos contextos (paros, protestas, bloqueos de vías, marchas). Los conflictos sociales poseen un trasfondo que va más allá de estos hechos, pueden estar fuertemente vinculados con la distribución desigual de recursos materiales y/o inmateriales, o la pérdida de legitimidad del sistema usado para ello en el marco de sociedades estratificadas. Los conflictos sociales reflejan antecedentes, previos a la llegada de la IE, que determinan su configuración. Además, su trayectoria se convierte en un factor que orienta el cambio de la sociedad, y en el caso que nos ocupa, el cambio de los territorios.

3.3 El Territorio: Escenario y Objeto de Transformación

Comprender la manera cómo se transforman los lugares donde ocurre la extracción y, por lo tanto, las condiciones de futuro que se generan para estas localidades a través del análisis detallado y sistemático de los conflictos sociales que allí ocurren implica incluir el espacio y sus propiedades como dimensión de análisis. Para ello se aborda la categoría territorio como escenario donde los conflictos sociales emergen, se cristalizan y desarrollan, pero igualmente como resultado de los procesos desencadenados por esos conflictos. Inicialmente plantearé el territorio como un área delimitada, formal o informalmente, en la que confluyen condiciones materiales e inmateriales. Es decir, un área que cuenta con determinadas condiciones físico-naturales en donde los seres humanos establecen relaciones entre sí y con el paisaje¹¹.

¹¹ Retomando a Milton Santos (2000 p. 86-87), el paisaje será entendido como un sistema material relativamente inmutable; compuesto por un conjunto de elementos naturales y artificiales que caracterizan un área. Formas que representan las relaciones localizadas entre los seres humanos y la naturaleza.

En este sentido, el territorio es una realidad cambiante producto de los procesos históricos que se experimentan en él y, en el caso de esta investigación, de las distintas relaciones establecidas por los actores sociales vinculados a la extracción.

La aproximación a esta categoría la realizo desde las aportaciones del denominado “giro geográfico”, y las visiones críticas de la geografía humana producidas a partir de los años 70. Una dinámica de doble vía integrada por el viraje de distintos campos del conocimiento hacia lo geográfico, así como de esta disciplina hacia las ciencias sociales y humanas, para las que cobra relevancia la espacialidad (Lindón & Hiernaux, 2006).

Teniendo en cuenta esta referencia, la segunda parte del capítulo se encuentra dirigida a delimitar el concepto territorio, clarificar el enfoque teórico usado para su comprensión y plantear las ideas fuerza que guiarán su uso en el análisis. Para ello el apartado se estructura en dos partes. En la primera se explica el marco analítico a través del cual entenderemos y abordaremos esta categoría. Por su parte, la segunda se concentra en especificar las variables a través de las cuales se llevará a cabo el análisis de las transformaciones experimentadas en los territorios que aquí denominaré como “territorios de extracción” (TdE).

3.3.1 Un marco de análisis para el territorio.

La comprensión de conceptos geográficos como espacio y territorio desde una visión interdisciplinar ha incrementado su uso en campos del conocimiento como la sociología, la ciencia política, la antropología o la ecología política. Esta circunstancia denominada por Lindón e Hiernaux como la “explosión de la espacialidad y el territorio” (2006 p.8) evidencia dos situaciones que explican su inclusión en esta tesis, y justifican las precisiones que haremos a largo de este apartado. Por una parte, la pluralidad de significados y los niveles de profundidad con la que puede ser tratada en los análisis; y por otra, la relevancia de la espacialidad como variable para la realización de un estudio complejo de las sociedades y las problemáticas que afrontan.

En relación con el significado y el alcance que tendrá el análisis de la espacialidad, se propone una sencilla diferenciación entre las categorías espacio y territorio con el

fin de evitar, en adelante, confusiones en el uso de los términos. Se entenderá el espacio como un área en la que se encuentran dispuestos diversidad de elementos geográficos, que al estilo de un lienzo pueden ser transformados por la acción de las sociedades convirtiéndolo en un territorio, de acuerdo con la diferenciación propuesta por el geógrafo Claude Raffestin:

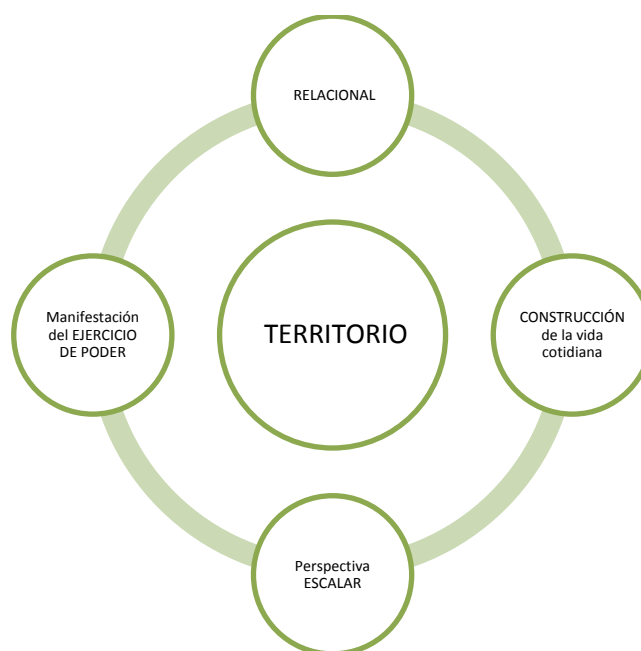
El espacio está “dado” como una materia prima y antecede cualquier acción. “Lugar” de posibilidad, es la realidad material previa a cualquier conocimiento y cualquier práctica, (...) El territorio evidentemente, se apoya en el espacio, pero no es el espacio sino una producción a partir de él. Es la producción para todas las relaciones de los recursos y se inscribe en un campo de poder (1980 p.102).

Esta tesis es un ejemplo de la relevancia de la espacialidad como variable para el estudio de la sociedad. La inclusión de la dimensión espacial a través de la categoría territorio contribuye a la caracterización exhaustiva de los conflictos sociales en el contexto de la extracción de minerales e hidrocarburos, y a su vez permite concretar las transformaciones particulares que pueden generar en él. Retomando la idea de una relación de coproducción entre el espacio y la sociedad propuesta por tendencias críticas de la teoría geográfica (M. Santos, 1990), el tratamiento del territorio como una configuración que resulta de la interacción permanente entre condiciones materiales y las prácticas e intencionalidades de los actores (individuales o colectivos) se convierte en una forma de concretar espacio-temporalmente conceptos claves para la resolución de las preguntas de investigación como conflicto y cambio social.

De esta manera, la comprensión del territorio que se adopta tiene como eje al actor, su acción y las relaciones que establece en un espacio determinado. Asimismo, resulta importante precisar que la construcción de este marco vincula diversos estudios y acercamientos a este concepto en donde se alude a lo que aquí se entenderá como territorio aunque tenga otras denominaciones: “espacio” (Simmel,

1908), “espacio social” (Lefebvre, 1974), “espacio geográfico” (M. Santos, 1990; 2000) o “lugar” (Agnew, 1989; 2002). A continuación se exponen cuatro ideas fuerza que orientarán la comprensión de la categoría territorio: i) El territorio como un concepto relacional; ii) el territorio como construcción de la vida cotidiana; iii) la perspectiva escalar de su análisis; y iv) el territorio como manifestación del ejercicio de poder.

Figura 7. Marco para el análisis del territorio



3.3.1.1 El territorio: concepto relacional. El territorio es un escenario que se configura y mantiene por la existencia de relaciones entre diversos actores y con el paisaje existente. Por lo tanto, su delimitación, reproducción y/o transformación es resultado de la interacción de los actores, los procesos que en distintos ámbitos (social, económico, político, etc.) se despliegan y el papel que juegan en ello las formas geográficas. La extracción de minerales considerada como un hecho social altera los marcos de relaciones entre los actores, las formas de vida y despliega procesos que transforman y crean territorios. En este sentido se propone una visión dinámica

producto de la acción de los diversos actores sociales que en él confluyen (Raffestin, 2012); opuesta a la visión estática, y frecuentemente generalizada, del territorio como la representación física del Estado-Nación promovida desde la geografía política clásica que ha inspirado la “trampa territorial”¹² (Agnew, 2005).

Desde esta visión dinámica, resulta crucial entender la intencionalidad de los distintos actores en su relación con el espacio, para analizar cómo orientan sus acciones y configuran el territorio (Sack, 1986 p.26). La identificación de las diversas intencionalidades que confluyen en los territorios permite ilustrar la existencia de relaciones situadas espaciotemporalmente en las que unos actores pueden afectar, influenciar o controlar la acción de otros; así como otorgar significados y valor a determinados objetos geográficos que integran a sus prácticas. Por ello el territorio es mucho más que la materialidad de los objetos geográficos que se alojan en él, sino que es el marco de vida de una sociedad donde las formas tienen un uso. Por ello el territorio en sí mismo no es el objeto del análisis social sino su uso, la interacción entre un conjunto de objetos y acciones (M. Santos, 1996 p. 124).

Un enfoque relacional supera la dicotomía entre lo concebido y lo vivido¹³ (Raffestin, 1980). Esto quiere decir que en el análisis prevalecen las vivencias e interacción de los diversos actores que en él convergen, junto a su experiencia en la redefinición permanente de su territorio. Aunque las condiciones materiales dispuestas en él puedan determinar estilos de vida particulares, son las relaciones y los actores quienes, en la experiencia cotidiana, vinculan estos objetos a sus prácticas

¹² Con la expresión “trampa territorial” Agnew describe la idea del Estado como único referente geográfico-político de la política mundial. Este argumento se sustenta en tres supuestos: 1. La soberanía del Estado requiere espacios delimitados territorialmente; 2. La división entre asuntos ‘interiores’ y ‘exteriores’ en el mundo moderno; 3. El Estado territorial sirve de ‘contenedor’ geográfico de la sociedad como si los límites de los procesos sociales y políticos coincidieran con los límites del Estado, excluyendo otras escalas del análisis geográfico.

¹³ En la reflexión de Raffestin la prevalencia de lo concebido sobre lo vivido es una de las principales características de la “geografía unidimensional” en la que se concentra el análisis en la figura del Estado y el nivel nacional como referente exclusivo del ámbito político y el ejercicio del poder, obviando la existencia de dinámicas regionales y locales en las que otros actores se integran a lo político y ejercen su poder.

produciendo determinados órdenes sociales, políticos, económicos, culturales, ambientales que a su vez pueden ser transformados para producir nuevos territorios.

3.3.1.2 El territorio como construcción de la vida cotidiana. Esta segunda idea recoge, por una parte, el interés de algunas corrientes de la sociología por el estudio de “lo cotidiano”, entendido como el análisis de la vivencia habitual y los procesos de producción de sentido que llevan a cabo los miembros de una sociedad (Berger & Luckmann, 1968; Elias, 1978). Por otra parte, asume el aporte de las geografías de la vida cotidiana, campo de estudio emergente en la geografía humana, que aborda la experiencia del sujeto en el espacio a partir de su punto de vista como “habitante” (Lindón, 2006).

La categoría territorio amplía su significación al ser entendida como una construcción social en dos sentidos: su delimitación y contenido. En cuanto a la delimitación, un territorio es resultado de relaciones sociales, políticas, económicas y culturales que establecen los miembros de un grupo social al margen de un Estado o en relación con él. Así, la existencia de múltiples territorios es posible, al establecer sus límites a partir de hechos sociológicos que se expresan de distintas formas en el espacio, no como hechos espaciales con efectos sociológicos (Simmel, 1908 p.652). Con respecto al contenido, se otorga relevancia a la acción habitual a través de la cual los miembros de una sociedad producen significados que les permiten interpretar la realidad, crear pautas de acción e institucionalizarlas como orientación para su acción futura (Berger & Luckmann, 1968).

Desde este punto de vista, el análisis de los territorios se concentra en procesos y prácticas teniendo en cuenta la situación espaciotemporal, las intencionalidades que las motivan y su perspectiva histórica. Esto implica aproximarse a la diversidad de actores que entran en relación y el porqué de su acción, evidenciando los conflictos y negociaciones que emergen en torno a los marcos de comportamiento establecidos allí. “El territorio es un producto “producido” por la práctica social, y también un

producto consumido, vivido, utilizado como medio, sustentando por lo tanto la práctica social” (Becker, 1982 p.19).

En el territorio confluyen realidades materiales e inmateriales. Junto al paisaje constituido por formas naturales y creadas, se encuentran intenciones, valores y significados que determinan la función que cumplen los objetos para un determinado grupo social. De ahí que la implementación de una IE transforme la disposición del sistema de objetos, incremente o disminuya su valor para la acción humana (M. Santos, 2000). Por ejemplo: la extracción incrementa el valor de los terrenos donde se ubican los minerales, es modificado el uso de la tierra para fines agropecuarios, los cuerpos de agua pueden ser desviados o contaminados afectando a las poblaciones vecinas, y se construyen nuevas infraestructuras (carreteras, ferrocarriles, etc.). Todas estas transformaciones del paisaje se integran a la experiencia previa de los actores sociales, quienes en su cotidianidad han construido una historia colectiva, formas de comportamiento y patrones de relación en el marco de este sistema de objetos, ahora modificado.

Es por esto que la comprensión del territorio requiere una perspectiva histórica. En él coexisten pasado, presente y futuro, ya que “el proceso social está siempre dejando herencias que acaban constituyendo una condición para las nuevas etapas” (M. Santos, 2000 p.118). Las relaciones que se han establecido, las formas como se ha determinado la organización del espacio y los significados que se han construido pueden ser claves para entender las dinámicas que se viven en un territorio en el presente y/o hacia dónde se orientará su desarrollo en un futuro¹⁴. De esta forma, el conocimiento de un territorio requiere interpretar su situación actual como resultado de un proceso de evolución. Este proceso se encuentra integrado por etapas en las que confluyen diferentes variables, separadas por momentos de ruptura que marcan el paso de una etapa a otra. En este sentido, la perspectiva histórica posibilita la

¹⁴ En su teoría de la territorialidad Sack propone como hipótesis la relación entre determinados contextos históricos y potenciales efectos territoriales (1986 p.28)

identificación de probables interrelaciones y horizontes del territorio a futuro (M. Santos, 1995 p.109)

Por todo esto el territorio no se configura de manera exclusiva de “arriba hacia abajo” a través de por ejemplo la definición de políticas o leyes, sino que también es producto de las dinámicas que provienen “desde abajo”, desde la interacción de los diversos actores sociales que confluyen en él, las prácticas que generan, la manera como vinculan los objetos y los significados que construyen en su cotidianidad para entender la realidad.

En esta línea, la comprensión del territorio que se adopta encuentra conexión con el concepto de “lugar” propuesto por Agnew. Desde su perspectiva el “lugar” es la representación de la manera como la vida cotidiana se inscribe en el espacio y adquiere significado para grupos particulares de personas y organizaciones (2002 p.5), por ello es fuente de órdenes sociales y políticos. Sin embargo, la relevancia de este concepto no reside únicamente en su capacidad para describir la particularidad de mundos sociales locales, sino en su capacidad mediadora. Los lugares al ser un repositorio de tradiciones e identidades política y socialmente relevantes median día a día la relación entre las vidas de las personas y las instituciones nacionales y supranacionales que las posibilitan o limitan (Agnew & Duncan, 1989 p.7). Ahí radica la importancia de un análisis del territorio con perspectiva escalar.

3.3.1.3 La perspectiva escalar en el análisis del territorio. Esta tercera idea tiene como fundamento la comprensión de las “escalas” como distintos planos de construcción de la realidad (local, regional, nacional y global) que se intersectan en los procesos territoriales (Altschuler, 2013; Ortiz, 1998). Sin embargo, esta interacción entre escalas no responde necesariamente a una relación jerárquica entre ellas, donde, por ejemplo, la dinámica local se encuentra determinada por la nacional. Tampoco responde a una secuencia en la que la relación entre lo global y lo local debe incluir el paso por escalas intermedias (Howitt, 1993). Así, por ejemplo, la redefinición de las políticas de relacionamiento de las empresas mineras con las poblaciones

locales con el fin de evitar protestas y mantener la regularidad de su operación, mostraría como la acción local puede incidir en la acción de actores con ámbitos de acción global. Asimismo, el establecimiento de acuerdos bilaterales entre empresas y grupos de la población vecina a los proyectos evidencia cómo la interacción puede ser establecida sin la intervención de escalas intermedias.

El sentido que aquí se otorga al término territorio trasciende el propósito de diferenciar lo local, de lo nacional o global (Oslender & Agnew, 2010). La inclusión de una perspectiva escalar en el acercamiento a los territorios indaga por los vínculos que se establecen entre ellas y la manera como pueden determinar la formación y evolución de los territorios. De ahí que la diferenciación entre cada una de estas escalas sea más analítica que práctica, ya que desde una aproximación relacional las escalas no son “niveles o capas del mundo social sino que es más apropiado imaginar cómo se enredan unas con otras, se mezclan e hibridan” (González, 2005 p.8).

En concordancia con esta aproximación retomamos la idea de la escala geográfica como marco de una amplia gama de actividades sociales y luchas que pueden ser modificadas en el transcurrir de la historia (Brenner, 2001 p.599). Esto significa que las escalas geográficas también son construcciones sociales en las que los distintos actores, habitantes o no del territorio entran en relación, afrontan conflictos, llevan a cabo procesos de deliberación, negociación y toma de decisiones que en mayor o menor medida pueden incidir en la manera cómo se desarrollan los territorios de extracción. De ahí que un análisis del territorio con perspectiva escalar permite tener en cuenta actores y relaciones que, aunque externos a él, pueden ejercer influencia en su mantenimiento o transformación.

Por lo tanto, las escalas son ámbitos de relación con una autonomía relativa, a través de las cuales se despliegan los procesos sociales. La perspectiva escalar permite identificar los distintos roles que pueden cumplir los actores y su influencia sobre el curso que toman estos procesos en los territorios. De esta forma, por ejemplo, algunos actores pueden tener reducida su capacidad de influencia a una escala, mientras otros

pueden movilizarse a través de ellas provocando acciones de mayor incidencia. De esta manera, en cada una de las escalas los actores operan de forma diferenciada y determinan procesos que generan transformaciones en los territorios.

La expansión de las IE ha puesto de manifiesto la relevancia de las escalas geográficas. La aproximación a los territorios donde se lleva a cabo la extracción de minerales e hidrocarburos requiere considerar procesos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales que trascienden la escala local y se encuentran enlazados a las dinámicas promovidas desde el ámbito regional, nacional o global. Desde este punto de vista, el análisis de la transformación que sufren los territorios requiere entender los flujos de relaciones y conexiones que en distintas direcciones se establecen entre estas escalas, y sirven como andamiaje geográfico¹⁵ apropiado para el nuevo extractivismo y, en consecuencia, los procesos de acumulación del capital en los cuales se enmarca¹⁶.

3.3.1.4 Territorio como manifestación espacial del ejercicio del poder. La delimitación de un territorio, la forma como se organiza, la definición de quienes tienen derecho a transitar y permanecer en él, la determinación del manejo y acceso diferencial a los recursos que allí encuentran son resultado de múltiples relaciones establecidas entre los actores sociales en las que circula poder. Este planteamiento encuentra sustento en la reflexión de Michel Foucault quien propone concentrar el análisis del poder en la manera como éste es ejercido. De esta forma, desde su perspectiva el poder puede ser utilizado por cualquier actor en una relación de fuerzas “a partir de innumerables puntos, y en el juego de relaciones móviles y no igualitarias” (Foucault, 1976 p.94).

¹⁵ La configuración escalar puede ser reorganizada como respuesta a periodos de crisis económica, con el fin de crear una infraestructura que permita nuevamente el crecimiento del capital (Brenner, 1999 p.434).

¹⁶ Siguiendo los planteamientos de Sara González respecto al debate que se ha realizado sobre la escala por parte de autores neomarxistas a quienes les preocupa el desarrollo desigual del capitalismo a través del espacio. “La escala es, por lo tanto, el ámbito geográfico en que en un determinado momento se produce una cierta coherencia y fijación de los procesos de acumulación del capital” (2005 p.5)

Se propone aquí abordar el territorio como el escenario donde las relaciones de poder se hacen perceptibles en la concepción y uso del espacio. Desde el enfoque foucaultiano el poder es parte de las experiencias de los actores, de ahí que las relaciones de poder sean intrínsecas y condicionen cualquier otro tipo de relaciones en la sociedad, como por ejemplo las de índole económico o político. Los territorios son constituidos y transformados por esta red de relaciones de poder entendidas como acciones que inducen a otras acciones y se encuentran articuladas entre sí. De esta manera los actores ejercen el poder como gobierno, es decir, cuando logran dirigir la conducta y el campo de posibilidades de acción de los otros determinando sus efectos sin hacer uso de la represión (Foucault, 1982). En este ejercicio, los actores a partir de sus intencionalidades y objetivos despliegan diversas estrategias para determinar tanto el curso de las dinámicas actuales como el curso que tomen acciones futuras, de esta manera se puede captar cómo funciona el poder.

Esta visión inspira la concepción de la territorialidad como un dispositivo mediante el cual se influye, afecta o controla el comportamiento de las personas, las relaciones y los recursos determinando la manera como se concibe y organiza un territorio (Sack, 1986). Una estructura oculta de la vida cotidiana (Raffestin, 2012 p.129) que se ha desarrollado de distintas maneras en contextos histórico-geográficos específicos (Oslender & Agnew, 2010 p.195). En este orden de ideas la territorialidad podría ser entendida como una estrategia de poder, que se define en el contexto de las motivaciones y objetivos que buscan ciertos actores, frente a lo que otros pueden generar resistencias. Por ello el estudio de estas formas de resistencia ayuda a la comprensión de las relaciones de poder (Foucault, 1976; 1982).

Es por esto por lo que la comprensión de los territorios donde ocurre la extracción de minerales e hidrocarburos requiere preguntarse respecto a qué actores ejercen la territorialidad en este contexto, cómo lo hacen, dónde y con qué propósitos. Asimismo, en los casos de estudio esta investigación busca capturar la dinámica que se establece entre el ejercicio del poder y la producción de resistencias como parte de la

trayectoria que cursan los distintos conflictos sociales que ocurren en los territorios; para así identificar y analizar de manera detallada las transformaciones que se generan en ellos.

3.4 ¿Qué es un Territorio de Extracción (TdE)?

Los territorios sobre los cuales se focaliza esta investigación se denominarán “territorios de extracción” (TdE). Estos son lugares donde se encuentran minerales y/o hidrocarburos, que deciden ser explotados bajo la consideración de que esta actividad producirá los recursos económicos necesarios para impulsar el desarrollo de estas localidades y del conjunto de la nación. En este estudio los TdE son aquellos donde se promueve una extracción intensiva, a mediana y gran escala, que permita altos niveles de producción en corto tiempo para garantizar su conexión con mercados internacionales (Göbel & Ulloa, 2014). Por ello la configuración de un TdE generalmente requiere de la intervención de actores externos (empresas) con grandes capitales, tecnología y cualificación en el negocio para realizar este tipo de proyectos.

En estos territorios convergen áreas urbanas y rurales que interactúan. Su delimitación no corresponde necesariamente a la organización político-administrativa de un país, y se encuentran integrados tanto por los lugares en los que se ubica la infraestructura física donde acontece el proceso extractivo como por las áreas colindantes¹⁷. Estas áreas son receptoras de las influencias que genera este tipo de actividad, tanto por los cambios físicos y la afectación medio ambiental que suponen las infraestructuras, como por las dinámicas sociales, políticas y culturales que desencadena. En esta investigación los TdE sobre los que recae el análisis estarán

¹⁷ En Colombia la normativa define que el estudio de impacto ambiental realizado por las empresas, mineras o petroleras, deben delimitar y definir el área de influencia del proyecto, que a su vez se subdivide en área de influencia directa (AID) y área de influencia indirecta (AII). Se considera como área de influencia del proyecto aquella zona geográfica, ambiental y/o social que puede verse afectada por las actividades durante las fases de exploración y explotación. La AID, es aquella donde se *manifiestan los impactos* y/o efectos directos de la actividad sobre medios abióticos, bióticos, socioeconómicos y culturales. Finalmente, la AII es aquella donde *se producen alteraciones* a los medios abióticos, biótico, socioeconómico y cultural; desencadenado por los impactos indirectos del proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010; Ortiz Rodríguez, 2014)

conformados por corregimientos pertenecientes a uno o más municipios¹⁸ que se relacionan por la operación de estos proyectos extractivos.

La priorización de la actividad extractiva como motor del desarrollo local y la necesaria vinculación de actores externos para lograrlo, en su mayoría empresas de carácter transnacional, produce dos efectos en las dinámicas de estos territorios. Por un lado, la IE se convierte en el núcleo de su estructura económica, determinando el curso que toman las dinámicas sociales, políticas, culturales y ambientales. Por otro lado, y unido a lo anterior, los actores externos tienen gran protagonismo en la definición de las trayectorias de desarrollo de estos territorios, frente a la limitada capacidad de incidencia de los actores locales para orientarlas.

Con relación al efecto en la estructura económica, los TdE en algunos casos se configuran en lugares que afrontan momentos de crisis o/e históricamente han estado vinculadas a la producción agropecuaria o minera de carácter artesanal de subsistencia, dirigida a mercados locales, con difícil conexión al mercado nacional. En este caso, la extracción se presenta como una oportunidad para los actores locales debido a la movilización de capital que incentiva y la posibilidad de vinculación, directa o indirecta, a una actividad que provee mayores ingresos. De esta manera en los TdE ocurren cambios en los procesos de producción y por lo tanto en las relaciones sociales. Asimismo, en la forma como los objetos materiales que integran el paisaje (la tierra, las fuentes de agua, los minerales) son usados en las prácticas de los actores y valorados en el tejido de relaciones que integran el territorio.

El segundo efecto está relacionado con el gran protagonismo que adquieren factores extraterritoriales en el funcionamiento de estos territorios y en el cambio de sus instituciones formales e informales (Berdegué & et al, 2012 p. 59). Actores externos como las empresas matrices o el gobierno central ejercen territorialidad

¹⁸ La constitución política de Colombia, en su título XI, define la organización político-administrativa del país en entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. A su vez, los municipios “podrán dividirse en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de zonas rurales” (Art. 318) (Corte Constitucional, 1991)

sobre ellos, aunque su presencia física en algunas de las áreas que lo integran sea mínima o nula. De esta manera, sus decisiones respecto a cómo se lleva a cabo la extracción definen nuevos límites, usos del espacio, formas de comportamiento y acceso a recursos para los actores que habitan en ellos. En los TdE los actores externos buscan acceso directo a unos recursos determinados, catalizan transformaciones y tienen acceso a una amplia gama de recursos materiales e inmateriales “de los que los actores locales generalmente carecen, y en consecuencia su presencia introduce nuevas – y a veces grandes – asimetrías de poder en los territorios”. Desequilibrios que llevan a cambios en la gobernanza de los recursos, tendientes a una concentración de las formas de propiedad y de poder (Berdegú & et al, 2012 p.61).

La etiqueta de “actores locales” engloba un grupo amplio y diverso de agentes de carácter público (gobiernos locales) o privado (gremios o grupos de interés) que habitan los TdE. Estos actores mantienen su capacidad de agencia en la gestión de estos territorios, a pesar de la relevancia que adquieren en este contexto los actores externos. En los TdE existen múltiples posturas frente a la extracción. Sin embargo, la agencia de los actores puede desplegarse o no, ser exitosa o fracasar en el logro de los objetivos que le animan en cualquiera de las fases de implementación del proyecto extractivo (exploración o explotación). El momento y la manera como esta capacidad de agencia sea desplegada será un factor relevante para que los actores locales puedan incidir de manera categórica en el curso que tome el desarrollo de este territorio.

Por otro lado, los TdE son expresión del solapamiento entre distintas escalas geográficas y de la división territorial del trabajo. En esta nueva fase extractiva, iniciada a finales de los 90 e inicios de los 2000, es recurrente la importancia de actores globales dentro de los proceso de cambio de los espacios locales a través del establecimiento de redes que conectan espacios locales, nacionales e internacionales (Bebbington & Hinojosa, 2007; Kirsch, 2002; 2014; Moody, 2007). Los TdE son lugares designados para la explotación de recursos minero-energéticos que contribuirán al

crecimiento económico nacional y su conexión con los mercados globales. De tal manera que una decisión del nivel nacional se materializa en lo local; insertando a estos territorios en las dinámicas globales del mercado de minerales e hidrocarburos. No obstante, en el nivel local se definen aspectos residuales de la IE, las grandes decisiones políticas y económicas se dan en instancias ‘superiores’ y distantes.

Esta tesis considera a los TdE como una expresión del correlato que se establece entre el suelo y el subsuelo ante la implementación de una IE. En ellos se evidencian las transformaciones generadas o catalizadas por ella. Algunas de estas transformaciones pueden ser producto o relacionarse con conflictos sociales, originados por la llegada de la extracción o que la antecedieron. Esta investigación se concentra en estas transformaciones y la manera como ellas determinan las trayectorias de desarrollo, la construcción de futuro en estos territorios en un posible escenario post extracción. Es por esto que se hace necesario precisar qué se entiende por desarrollo territorial y delimitar los ámbitos que se han definido como relevantes para valorar su desempeño, asuntos que ahora serán considerados.

3.5 Desarrollo Territorial: Transformaciones y Horizonte de Futuro de los TdE

En esta tesis se entiende el concepto “desarrollo” como procesos de transformación que viven las sociedades, en los que convergen distintas fuerzas e intereses. Se toma distancia de una perspectiva intencional que asume el desarrollo como la aplicación de un modelo específico, orientado a la consecución de determinados objetivos económicos y sociales, que “deben ser” alcanzados por cualquier sociedad (Cowen & Shenton, 1996). Por lo tanto, en esta investigación el análisis del desarrollo hace referencia a los procesos de transformación que experimentan los TdE, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de las sociedades. De ahí que estos procesos se encuentren por una parte supeditados a su historia y a sus actuales condiciones (sociales, políticas, económicas, ambientales y culturales); y por otra, modifican y originan un nuevo escenario que determinará el

sentido que toman sus trayectorias de desarrollo y, en consecuencia, las circunstancias futuras del territorio.

Siguiendo esa lógica, esta tesis usa el concepto “desarrollo territorial” (DT) entendiéndolo como una serie de procesos de transformación que se despliegan en diferentes ámbitos de los territorios con el fin de alcanzar o mejorar las condiciones de bienestar de la sociedad que lo habita. Sus objetivos pueden ser resultado de la convergencia de coaliciones de actores que impulsan distintas visiones de desarrollo; así como puede estar influenciado por situaciones externas al territorio e implicar el establecimiento de alianzas entre los actores dentro y fuera de él (Berdegué & et al, 2012). Desde este punto de vista la comprensión de DT recoge al menos tres elementos del denominado “desarrollo local”: (i) Al ser adjetivado como territorial y local no sólo se designa un lugar en el que ocurren los procesos; sino que se hace énfasis en las dinámicas en las que se concentra. (ii) Tiene una perspectiva diferencial. Ello supone que en cada territorio el desarrollo implica distintos procesos, como resultado de las trayectorias previas que lo han configurado; asimismo, sus capacidades y limitaciones se encuentran determinadas por las características de la sociedad que lo habita. (iii) El desarrollo se sustenta “desde abajo”, se encuentra ligado a la capacidad de acción de los actores locales (ciudadanía organizada, no organizada, gobiernos locales) en la gestión de su territorio (Boisier, 2001; Klein, 2006; Madoery, 2007)

La tesis toma como de marco de análisis el desarrollo territorial, tomando como foco las dinámicas locales. Asimismo, se define “el bienestar” como elemento normativo que posibilitará la valoración de los procesos de transformación que experimentan los TdE en distintos ámbitos. El bienestar es un estado que alcanzarían los TdE, en el que se integran de manera interdependiente las dimensiones material, relacional y subjetiva¹⁹ (White, 2009). En este sentido el bienestar se redefine a través

¹⁹ La dimensión material incluye por ejemplo el acceso a bienes, el patrimonio, los medios de vida; la relacional comprende la interacción social, el ejercicio de la identidad, las reglas, prácticas, la

del tiempo, a partir de la experiencia y percepción de las personas (subjetiva), pero a su vez se relaciona con la existencia de unas condiciones materiales (objetivas) que permiten valorar si una determinada sociedad se encuentra encaminada a ello. De ahí que el alcance del bienestar no depende únicamente de los individuos, sino que también involucra contar con un entorno material y relacional propicio para ello. En este sentido implica la estructura económica, la distribución y uso del espacio, las condiciones ambientales, las infraestructuras, el régimen político, el funcionamiento de las instituciones políticas, la estructuras de participación, la gestión de la violencia y de los conflictos sociales (White, 2009 p.12).

En concordancia con el enfoque cualitativo de esta investigación y la perspectiva relacional del marco conceptual se han definido cinco ámbitos de transformación sobre los que recaerá el análisis: (i) cambios espaciales, (ii) capacidad de acción colectiva, (iii) capacidad de gobierno local, (iv) diversificación económica y (v) niveles de igualdad. En este sentido se focaliza en los procesos, recupera la experiencia de los distintos actores en el territorio y a través de ellos se hace una aproximación a la dimensión colectiva del desarrollo a escala local. La elección de estos cinco ámbitos es resultado, por una parte, de la revisión de estudios similares respecto a las condiciones que expresarían avances en términos del desarrollo territorial (Berdegú & et al, 2012; Berdegú, Bebbington, & Escobal, 2015; Schejtman & Berdegú, 2004). Por otra parte, la delimitación de estos ámbitos recoge los resultados del trabajo de campo realizado en los TdE escogidos para el estudio, la información recopilada con distintos actores respecto a la manera práctica en que para ellos se concreta el desarrollo, y sus aspiraciones de bienestar en un contexto extractivo. De esta manera el marco analítico propuesto incluye elementos que permiten profundizar la comprensión de las consecuencias que tiene en la vida de las personas la implementación de un proyecto de extracción a mediana y gran escala en un territorio.

identidad y el ejercicio del poder; y la subjetiva la percepción individual de su situación, los valores culturales, ideologías y creencias (White, 2009 p.10; 2010 p.161).

3.5.1 Ámbitos de transformación.

En este apartado se explica la comprensión de cada uno de los ámbitos en torno a los que se estructura el análisis de las transformaciones que ocurren en los TdE. La presentación de manera separada de cada uno de ellos tiene exclusivamente fines analíticos ya que en la realidad estos ámbitos se encuentran relacionados. Los procesos que ocurren en los casos mostrarán los encadenamientos que pueden existir entre cada uno de ellos, y en algunas ocasiones determinar un comportamiento (des)favorable para las trayectorias de desarrollo de estos TdE y, en consecuencia, para su horizonte de futuro en un escenario posterior a la extracción. Luego de la caracterización de cada uno de estos ámbitos, se recogen en un cuadro los criterios con los que se harán las valoraciones en el análisis de los casos.

3.5.1.1 Cambios Espaciales. Este ámbito de transformación engloba dos asuntos: (i) las modificaciones en la disposición del paisaje y en las condiciones medio ambientales de estos territorios; y (ii) la reconfiguración del uso y distribución del espacio producto del desarrollo de la actividad extractiva.

Las modificaciones en el paisaje se refieren a los cambios físicos que inevitablemente producen el establecimiento y operación de una IE. Transformaciones materiales de objetos naturales, y objetos artificiales producto de la invención e intervención humana. En un TdE se desencadenan cambios en las condiciones medio ambientales en el corto, mediano y largo plazo. Tanto el proceso de explotación como el manejo de los residuos producidos alteran los ecosistemas. Por ello, la valoración de este ámbito tiene en cuenta la afectación que pueda tener la extracción en la calidad y disposición de recursos fundamentales para la vida como lo son el agua o el aire, igual que las posibilidades de reversión de esta afectación a un estado óptimo para la preservación de la vida en estos lugares.

Por otra parte, dentro de las transformaciones del paisaje también se incluyen la apropiación e intervención de las empresas sobre grandes extensiones del territorio para el establecimiento de las infraestructuras necesarias para la extracción y

comercialización de minerales, como el carbón o el petróleo. Se edifican ciudadelas en las que funcionan los campamentos de las empresas, se despliegan redes de conexión eléctricas y de telecomunicaciones, se construyen carreteras, ferrocarriles y oleoductos. A su vez, el establecimiento de estas infraestructuras puede ocasionar el desplazamiento y reubicación de grupos de la población local que habita en los lugares requeridos para la explotación, o se constituye en atractivo para la constitución de nuevos asentamientos humanos en zonas vecinas a las operaciones. Las transformaciones del paisaje de estos territorios serían deseables si favorecen o crean las condiciones de bienestar para los distintos grupos de la población local que habita en ellos. Esto significa, por ejemplo, que posibiliten el ejercicio de actividades económicas alternativas a la extracción, no perjudiquen sus condiciones actuales de subsistencia o que las infraestructuras construidas reporten algún beneficio para los habitantes de estas zonas.

El segundo asunto que comprende la delimitación de este ámbito es la reconfiguración del uso y distribución del espacio en los TdE. Se enmarcan en este punto aspectos como: los cambios experimentados en la vocación y uso de los suelos, la delimitación de fronteras formales e informales y la alteración de lugares sagrados, simbólicos o de valor cohesionador para las comunidades que habitan en ellos. La nueva configuración del espacio en un TdE podría valorarse como positiva o negativa dependiendo del grado de afectación que ello tenga sobre las prácticas económicas, políticas, sociales y culturales de los actores locales.

3.5.1.2 Capacidad de acción colectiva. La definición de este ámbito tiene como marco los aportes de la sociología y la ciencia política, al abordaje de la acción colectiva y las dinámicas de los movimientos sociales (Mc Adam et al., 2005; Tilly & Tarrow, 2007). Asimismo se retoman marcos teóricos elaborados para el estudio empírico de la formación de coaliciones sociales y su relación con el desarrollo territorial rural en Latinoamérica (M. I. Fernández, Asensio, & et al, 2013; Tanaka, 2013).

Siguiendo esta línea entendemos que un TdE cuenta o no con capacidad de acción colectiva, si sus habitantes a partir de la identificación de sus intereses tienen la facultad de organizarse, movilizarse y alcanzar objetivos comunes que les permitan incidir en el presente y futuro de su territorio. En este sentido, esta capacidad implica la articulación de las distintas habilidades, fuerzas y recursos que poseen los actores en torno a un fin específico, como resultado de procesos de negociación y configuración de alianzas dentro y fuera del territorio.

La delimitación de este ámbito tiene como aspecto central la relevancia de los actores en la definición de las dinámicas territoriales, por ello se vincula con el concepto de “agencia”. La agencia se entiende como la capacidad propositiva del actor, el conjunto de activos y habilidades que le permiten intervenir en la definición de agendas, toma de decisiones y la asignación de recursos de acuerdo a sus propios intereses (Berdegú & et al, 2012 p.26). Sin embargo, esta referencia a la agencia no implica que la existencia de la capacidad de acción colectiva en los TdE sea simplemente el resultado de la sumatoria de cualidades de cada uno de los actores.

En la perspectiva de esta investigación la capacidad de acción colectiva se manifiesta en la constitución de nuevos actores colectivos en el territorio, el fortalecimiento o debilitamiento de los existentes, cuyo objetivo podría ser la coordinación de acciones en el marco de momentos de crisis, ciclos de protesta en el corto plazo; o la organización e institucionalización de movimientos, asociaciones, fundaciones y redes sociales más fuertes, cuya acción se oriente al logro de objetivos de medio y largo plazo en los territorios. Alternativas en las que el contexto histórico, social y político es determinante para incentivarlas o no, producto de procesos de negociación entre los distintos actores, para la definición de intereses y articulación de demandas.

Algunos de los conflictos que ocurren en TdE suelen manifestarse a través de la protesta: paros, bloqueos, marchas, etc. Estos son episodios, formas de expresión de la acción colectiva. La relevancia de estas manifestaciones radica en la capacidad de

configurarse como una herramienta para dar oportunidades políticas de intervención a actores que carecen de ellas. La acción colectiva se manifiesta en las alianzas de ciudadanos corrientes con ciudadanos más influyentes que “unen sus fuerzas para enfrentarse a las élites, a las autoridades y a sus antagonistas sociales” (Tarrow, 2011 p.31). Por lo tanto, una mayor capacidad de acción colectiva promoverá la vinculación de actores excluidos e intereses no representados a las trayectorias de desarrollo en los territorios. De ahí que interese indagar si los episodios de protesta han permitido ampliar las capacidades de acción de estas poblaciones en los procesos de deliberación, negociación y alcance de objetivos a medio y largo plazo en el TdE.

De esta manera, la capacidad de acción colectiva se configura como una clave para que el desarrollo territorial sea resultado de la concertación social (Schejtman & Berdegú, 2004), al establecer puentes entre distintos sectores económicos y sociales respecto a cómo, hacia dónde o en qué sentido deben avanzar los territorios para alcanzar las condiciones de bienestar deseables por quienes lo habitan. Asimismo, tomando por similitud las hipótesis respecto a la constitución de coaliciones sociales territoriales, la acción colectiva tendría efecto en la generación de condiciones para una mayor equidad económica y política (Tanaka, 2013 p.74) al empoderar a los actores locales en la gestión de sus territorios e integrar a estos procesos de definición los intereses de actores históricamente excluidos. Por tanto, la acción colectiva posibilita la generación de cambios endógenos en los territorios, puede favorecer el cambio institucional y evidenciar la existencia de distintas visiones de desarrollo en un territorio (Berdegú & et al, 2012).

En suma, una mayor capacidad de acción colectiva estaría vinculada con la participación de los actores locales en la definición del tipo de desarrollo que se implementa en sus territorios. De tal manera que se establezca un balance entre el ejercicio de la democracia participativa local, las decisiones del gobierno central y los derechos otorgados a las empresas extractivas en las distintas fases de los proyectos (Bebbington et al., 2008).

3.5.1.3 Capacidad de gobierno local. Este ámbito se orienta a valorar las características y el desempeño de los gobiernos de los TdE, concentrándose en las alcaldías municipales. La capacidad del gobierno local adquiere relevancia en contextos de descentralización político-administrativa, como los impulsados en gran parte de Latinoamérica a partir de los años 80 (Hernández Bonivento, 2017). En teoría, la descentralización se vincula con una reestructuración de la administración pública para propiciar o mejorar: la eficiencia y responsabilidad fiscal, la rendición de cuentas, las oportunidades de participación de la sociedad civil, la prestación de servicios públicos y una respuesta diligente ante las necesidades locales. Sin embargo, en la práctica la descentralización ha producido una amplia gama de respuestas en lo local que van desde la mejora de la gobernanza y la democracia, hasta la erosión de las condiciones locales de bienestar. La variedad de resultados son producto de la conjunción de distintos factores en los territorios tales como: las dinámicas de los partidos políticos, la cualificación de los funcionarios, la modernización del sector público, el activismo de la sociedad civil, junto a la pervivencia de prácticas como la corrupción y el clientelismo (Grindle, 2007).

Para el análisis, la delimitación de este ámbito vincula tres asuntos. Primero, las capacidades y atributos del equipo de la burocracia local. Segundo, las relaciones que establece el gobierno local con el nivel central y departamental de gobierno. Tercero, la manera como se relaciona el poder ejecutivo local (burocracia y cargos electos) con los distintos actores presentes en el territorio, concretamente, con los distintos grupos de la población local y las empresas que operan los proyectos extractivos.

Las capacidades y atributos con los que cuentan los miembros de un gobierno local son fundamentales para el desempeño de una adecuada labor de la administración pública. En un TdE los gobiernos locales juegan un rol trascendental. Son ellos quienes deben afrontar las distintas problemáticas que se desencadenan por la implementación de las IE, definir políticas públicas adecuadas para asumir las transformaciones generadas por ellas y gestionar el uso eficiente de las rentas

producidas por esta actividad en el marco de la reglamentación nacional. Por ello las administraciones locales requieren ser integradas por funcionarios con niveles de profesionalización acordes a las funciones que desempeñarán en su gestión. A ello contribuyen el desarrollo de procesos de selección de personal objetivos, neutrales y que respondan a méritos (OECD, 2014). Junto a las capacidades y habilidades profesionales, se encuentra la transparencia e integridad de las personas que integran estos equipos, así como sus antecedentes en la gestión de otros cargos públicos, la relación con actores ilegales, su vinculación con élites partidistas y la evidencia de probidad en su desempeño profesional. La valoración positiva de estos aspectos en el equipo profesional que lidera la acción de las alcaldías de TdE, favorecerá la legitimidad del gobierno local ante los distintos actores sociales y niveles de gobierno. De la misma manera, facilitará su ejercicio de autoridad, la confianza institucional y el establecimiento de alianzas con actores privados y públicos en pro del desarrollo territorial.

Las relaciones del gobierno local, con el nivel departamental y nacional se enmarcan en el ejercicio de la gobernanza multinivel para el diseño y ejecución de políticas públicas. Los procesos de descentralización implican la ampliación de funciones y autonomía para el gobierno local, pero a su vez requieren una redefinición de las funciones que cumplen los distintos niveles de gobierno en la facilitación o generación de condiciones para que esto pueda llevarse a cabo (Tendler, 1997). El establecimiento de proyectos extractivos en pequeños municipios puede producir un efecto paradójico al presentarse como una oportunidad de incremento exponencial de ingresos; y a su vez plantear desafíos en términos de, por ejemplo, la gobernabilidad del territorio, la prestación de servicios públicos (educación, salud, suministro de agua potable, saneamiento básico, alcantarillado e infraestructura pública), la mitigación de riesgos, el manejo de conflictos o la definición de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Por ello, en un TdE resulta deseable que los gobiernos locales cuenten con capacidad de coordinación con los diferentes niveles de gobierno con el

fin de incrementar la eficiencia, equidad y sostenibilidad del gasto público que realizan (Charbit, 2011).

Un tercer aspecto es la relación entre el gobierno local y los actores que habitan el territorio. En este punto se diferencia la relación que mantiene el gobierno con los distintos grupos de la población local, y la que entabla con las empresas que operan los proyectos extractivos. Un buen desempeño de los gobiernos locales implica que hagan ejercicio de su autoridad en un marco de legalidad y legitimidad. Un gobierno local será más fuerte si su gestión es aceptada por la ciudadanía y demás actores que habitan en el territorio. La legitimidad de su acción se encuentra directamente relacionada con la aceptación del liderazgo del equipo de gobierno, la atención y respuesta dada a las necesidades de los distintos grupos que integran la población local, la existencia de espacios de diálogo, deliberación y rendición de cuentas ante la sociedad civil. En un TdE la presencia de un proyecto de mediana o gran escala puede generar resultados ambivalentes para la gobernabilidad de las autoridades locales. Por una parte, abre la posibilidad de establecer alianzas para el desarrollo con la empresa; y por otra, la empresa puede configurarse como un poder paralelo al gobierno local al que la ciudadanía demanda la satisfacción de necesidades no atendidas por el Estado. De igual manera, la relación del gobierno local y las empresas está influenciada por la normativa nacional, facilitando o afectando el ejercicio de autoridad sobre ellas en los territorios. En este sentido, la existencia de herramientas para ejercer funciones de regulación desde los gobiernos locales sobre las empresas favorecería su desempeño.

3.5.1.4 Diversificación Económica. En un TdE el mayor o menor grado de diversificación de su estructura económica da cuenta de uno de los aspectos más relevante que orienta las trayectorias de desarrollo. Territorios con economías más diversificadas, con mayor densidad de encadenamientos localizados en él, con una sólida presencia de pequeñas y medianas empresas y con peso significativo en su economía de capitales locales, tendría mayores opciones para construir dinámicas de crecimiento con inclusión social (Berdegú & et al, 2012 p.66). Este es uno de los

ámbitos en el que la inversión en minería o hidrocarburos puede tener un impacto directo más significativo.

En lo que respecta a esta investigación, una estructura económica será más o menos diversificada en tanto promueva actividades productivas alternativas a la extracción, haciendo uso tanto de las capacidades humanas como materiales con las que cuenta el territorio. Los procesos de explotación de minerales e hidrocarburos a gran escala generan dependencia. Sin embargo, a la par de su desarrollo podrían generarse mecanismos para diversificar o promover otros sectores económicos y posibilitar una mayor inclusión de la población. La estructura económica sería el resultado del estímulo, promoción y/o renovación de sectores productivos tradicionales o la incursión en nuevos (p. ej. sector agropecuario, turismo, etc.) para los que existan condiciones y capacidades a nivel local. De esta manera, se permite la conexión y acceso del territorio a otros mercados, además de disminuir su vulnerabilidad y adquirir mayor capacidad para mitigar los efectos que puede tener sobre sus dinámicas la fluctuación de precios de minerales e hidrocarburos en los mercados internacionales (Buitelaar, 2001).

Una mayor diversificación facilitaría una mayor inclusión de los distintos grupos sociales que habitan el territorio en la dinámica económica. De esta manera se proveería a las poblaciones locales de oportunidades para vincularse a otras actividades económicas que les permitan obtener medios para su subsistencia en nuevos sectores y/o en sectores productivos en lo que sea factible la aplicación de sus conocimientos, un “saber hacer” resultado de su experiencia de vida o de la vocación productiva del territorio. Asimismo, prepararía al territorio para el momento en que los minerales a explotar se agoten o su situación en el mercado resulte poco atractiva para la industria.

En este sentido interesa ver cómo los conflictos afrontados en estos TdE han presionado o desencadenado una discusión al respecto de la necesidad de diversificar el aparato productivo local y han generado planes para lograrlo. Una mayor

diversificación no implica exclusivamente la superación de una economía de enclave. En los TdE, contrario a lo que frecuentemente se ha argumentado, el encadenamiento de la economía doméstica a la actividad extractiva no significa necesariamente diversificación. Más bien, ha generado mayor dependencia de la población local a la actividad extractiva. De ahí que la superación de una economía de enclave sería deseable para obtener mayor diversificación, sólo si las nuevas capacidades desarrolladas en torno a la explotación minera o petrolera posibilitan la oferta de servicios en otros lugares y sectores económicos. Lo que representa una situación inusual en contextos de extracción.

3.5.1.5 Niveles de Igualdad. La distribución de los costos y beneficios producidos por la extracción minera o petrolera entre los actores sociales puede favorecer u obstaculizar la consecución de la igualdad en un TdE. Los impactos políticos, económicos, sociales y medio ambientales de la operación; así como los bienes y oportunidades que produce la implementación de una IE, se reparten de manera diferencial entre distintos grupos sociales (Arellano-Yanguas, 2017). En esta investigación, el análisis se concentra en la manera como ocurren estas dinámicas en el escenario local, teniendo en cuenta la interdependencia que existe entre las dinámicas globales de la extracción, y la reconfiguración de las desigualdades a nivel nacional y subnacional (Göbel, Góngora-Mera, & Ulloa, 2014).

La fundamentación de este ámbito se cimienta en las contribuciones de la sociología al estudio de las desigualdades. Esta aproximación busca explicar sistemáticamente las desigualdades, entender cómo son producidas y reproducidas, además de plantear cómo puede alcanzarse una mayor igualdad (Therborn, 2011). En este sentido se acoge una visión centrada en las interacciones entre los grupos sociales y sus pautas de relación. De esta manera se amplía el marco de reflexión sobre este asunto, habitualmente circunscrito a las disparidades de la estructura productiva, la distribución de ingresos y la consecución de capacidades en trayectorias individuales para superar las brechas existentes (D'Amico, 2013).

El comportamiento (des)favorable de este ámbito en un TdE se encuentra determinado por las características de su estructura social. En cada sociedad existen fronteras simbólicas entre los distintos grupos que la integran configurando diferencias en el acceso a oportunidades y la apropiación de bienes (materiales e inmateriales)²⁰. De esta forma, la manera como son producidas y operan las desigualdades, así como sus mecanismos de reproducción varía de acuerdo a las trayectorias históricas y la institucionalización de estas diferencias a través de las prácticas y las relaciones sociales (Tilly, 1998). La actividad extractiva modifica la estructura social del entorno donde se ubica, produce nuevos sistemas de categorización dentro de estos territorios, profundiza y crea fronteras entre los grupos sociales existentes.

En la perspectiva de este estudio, un TdE se encaminará a la consecución de mayores niveles de igualdad si en él se promueve de manera complementaria la equidad y la igualdad, articulando procesos de reconocimiento y redistribución (Reygadas, 2004). Esto supone el despliegue de mecanismos que: (i) incluyan al conjunto de sectores sociales, (ii) reviertan desigualdades creadas socialmente, (iii) disminuyan asimetrías entre actores locales, (iv) posibiliten el empoderamiento de sectores subordinados, y (v) favorezcan el igual acceso a bienes y oportunidades de todos los grupos sociales (Therborn, 2011).

²⁰ En un TdE circulan bienes materiales e inmateriales. Los bienes materiales son autónomos, es decir, su existencia no depende de los actores sociales. Es el caso de las rentas, los recursos naturales (agua, tierra, aire, minerales), las compensaciones en dinero o especie otorgadas a determinados grupos de la población. Los bienes inmateriales son relativos, ya que su existencia se manifiesta en las relaciones entre los actores y la posición que ocupan ellos en la estructura social. Dentro de este tipo de bienes se encuentran el prestigio, el estatus, los privilegios. El análisis de las desigualdades implica comprender la forma como en las relaciones sociales estos tipos de bienes entran en interacción (Tilly, 1998). Así, por ejemplo, el estatus otorgado por la legislación a un municipio como productor de minerales o hidrocarburos, puede favorecer el porcentaje de rentas recibidas desde el gobierno central frente a otras zonas del país. La distancia/cercanía de determinados grupos sociales a los intereses de las empresas o de los gobiernos locales puede facilitar/dificultar su acceso a programas de empleo, compensaciones económicas o beneficios generados por la implementación de programas de responsabilidad social corporativa o políticas públicas. La capacidad de liderazgo de un individuo o colectivo, y su prestigio ante la población local puede favorecerlo en la negociación frente a las empresas, para lograr mayores beneficios por su presencia en el territorio.

Tabla 3. *Criterios para la valoración de los TdE*

Ámbito	Criterios de Valoración Transformación en los TdE
Cambios	(Des) favorabilidad de los cambios teniendo en cuenta:
Espaciales	• Los cambios en el paisaje y las infraestructuras producidos por la extracción, que han provocado transformaciones en la vida cotidiana de los distintos grupos de la población local. P. ej. Desvío de ríos, construcción de vías, reubicación de poblaciones. • Nivel de degradación de recursos naturales imprescindibles para la vida presente y futura en el territorio, como el aire o el agua.
Capacidad de	Mayor o menor capacidad teniendo en cuenta:
Acción Colectiva	• Capacidad de organización y movilización de la población local para el desarrollo de acciones coordinadas en las que se articulan demandas de distintos sectores de la población, y se establezcan alianzas con actores dentro y fuera del territorio. • Duración de los procesos organizativos. Definición de acciones en el corto, mediano y largo plazo para garantizar la sostenibilidad de los logros alcanzados con la movilización, y el avance en el alcance los objetivos pendientes. • Los procesos de articulación entre actores son abiertos, plurales y transparentes. En ellos están vinculados diversos sectores de la sociedad local y sus mecanismos de funcionamiento son claros para todos los que la integran.
Capacidad de	Mayor o menor capacidad teniendo en cuenta:
Gobierno Local	• Las características del equipo que lo integra con relación a: (i) Experiencia y buen desempeño de cargos previos, (ii) Independencia respecto a fuerzas políticas y actores armados en el ejercicio de su gestión. • La existencia de diálogo, intercambio y articulación entre los niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) en su gestión. Relaciones que se expresan en el diseño e

	implementación coordinada de políticas, programas y proyectos orientados al cumplimiento de sus competencias. • El nivel de reconocimiento y legitimidad de las autoridades locales, a partir de las percepciones que los distintos grupos de la población expresan sobre el cumplimiento y ejercicio de sus competencias.
Diversificación económica	Mayor o menor diversificación de la estructura económica si: • Existen al margen de la actividad extractiva otros sectores productivos organizados, representativos económicamente o con potencialidad de serlo. • La población local tiene oportunidad de obtener medios para su subsistencia en otros sectores económicos, haciendo uso de sus conocimientos previos (“saber hacer”). • Se ha implementado políticas orientadas al fortalecimiento de sectores de la economía distintos al sector minero y petrolero, incentivando la inserción de la población local a estas actividades.
Niveles de Igualdad	El comportamiento (des) favorable de los niveles de igualdad será evidenciado a través de: • La reorganización de las jerarquías sociales en los TdE y la forma como esta nueva organización profundiza/revierte desigualdades políticas, sociales, económicas, culturales entre los distintos grupos sociales como resultado de la operación de una IE. • El conjunto de criterios (formales/informales) usados para la distribución de bienes y oportunidades generados por la extracción entre los distintos sectores de la población local, estén o no vinculados de forma directa con esta actividad.

4. La Trayectoria del Sector Extractivo en Colombia: Una Lectura Económica, Política y Social

Durante la primera década del siglo XXI, los distintos gobiernos vuelcan su atención sobre el sector minero-energético en Colombia. En la carrera por convertirse en un “país minero” se experimenta una expansión acelerada de la extracción de minerales e hidrocarburos. En este sentido se definen e implementan reformas institucionales, con el fin de crear el escenario propicio para el desarrollo de un modelo de extracción expansivo, intensivo, a gran escala y financiado primordialmente por IED (Vélez Torres, 2014). Todo esto en el marco del ajuste neoliberal del Estado, que venía implementándose desde la década de los noventa, y en un ambiente de precios internacionales favorables para minerales como el carbón y el petróleo.

Este capítulo revisa la manera como la definición de políticas nacionales sobre la explotación de minerales e hidrocarburos ha promovido la expansión de la frontera extractiva. En él se presentan elementos del contexto económico, social y político nacional necesarios para comprender los dos estudios de casos, en donde la llegada de IE hizo emerger y/o catalizó distintos conflictos sociales en el ámbito local.

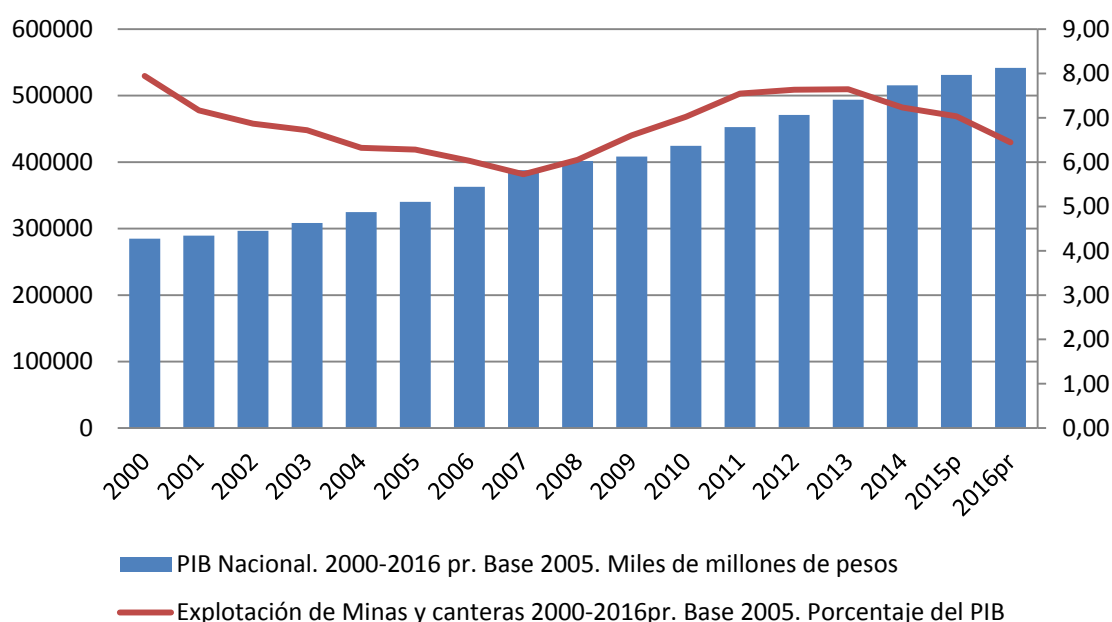
El capítulo está integrado por tres partes. La primera presenta la dinámica que tuvo el sector extractivo en la economía colombiana a partir de los años 80 del siglo XX. La segunda reconstruye la trayectoria institucional del sector extractivo desde mediados del siglo XX hasta el año 2015. Por último, se plantea una breve lectura sobre la relación entre las dinámicas del conflicto armado y la expansión de las actividades extractivas en Colombia.

4.1 El Ascenso de la Extracción en la Estructura Económica Colombiana

Durante la década de los 80 y 90 del siglo XX, la extracción de recursos minerales no fue representativa en Colombia. A partir del año 2000 se aprecia un crecimiento constante del sector. Así, entre el año 2000 y 2016, la explotación de minas y canteras se incrementa en un 35%. El aumento de los precios internacionales del carbón y el petróleo iniciado en 2003 se evidencia a partir del año 2007, cuando se produce un

crecimiento del sector superior al del PIB nominal, tendencia que se mantiene hasta 2014. Entre los años 2000 y 2016 la participación del sector minero en el conjunto de la producción nacional se mantuvo constante, ascendiendo en promedio a un 7%. Este comportamiento refleja el dinamismo del sector, en un contexto de incremento permanente del PIB nominal, que para 2016 se había incrementado en un 47% frente al del año 2000.

Figura 8. Proporción de la explotación de minas y canteras con relación al PIB nacional (2000-2016).

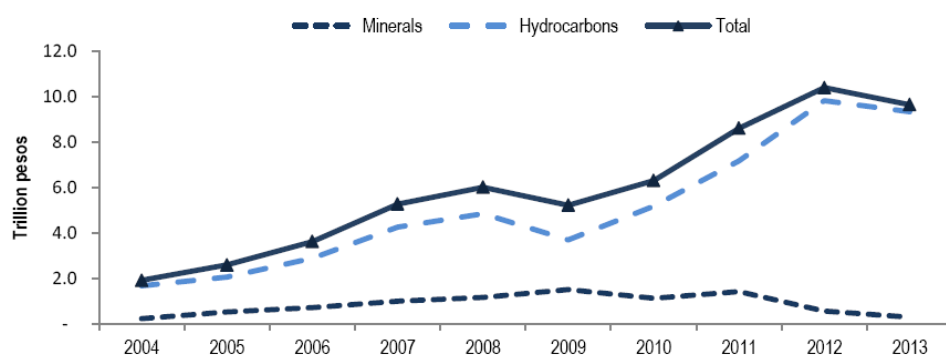


Elaboración propia a partir de datos del DANE(2017c).

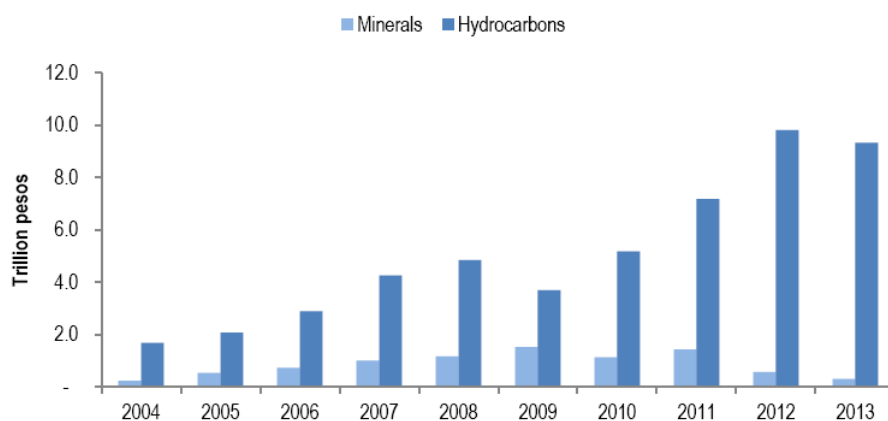
La participación del Estado en la renta minera, a través del pago de impuestos de la industria y el pago de regalías ha tenido un comportamiento paradójico. Por una parte, entre 2003 y 2013 el dinamismo del sector extractivo incrementó los ingresos del Estado por el pago de regalías. En 2013 estos ingresos ascendieron a un 1,4% del PIB del país, como consecuencia principalmente del aporte de la producción de

hidrocarburos y la extracción de carbón. Así, en 2013 el 97% de las regalías provenían de hidrocarburos mientras que, en la actividad minera, el 85% de las regalías fueron pagadas por el carbón (Korinek, 2015).

Figura 9. Evolución de regalías en Colombia (2004-2013).



Source: ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos), ANM (Agencia Nacional de minería)



Source: ANM and ANH.

Fuente: (Korinek, 2015 p.23).

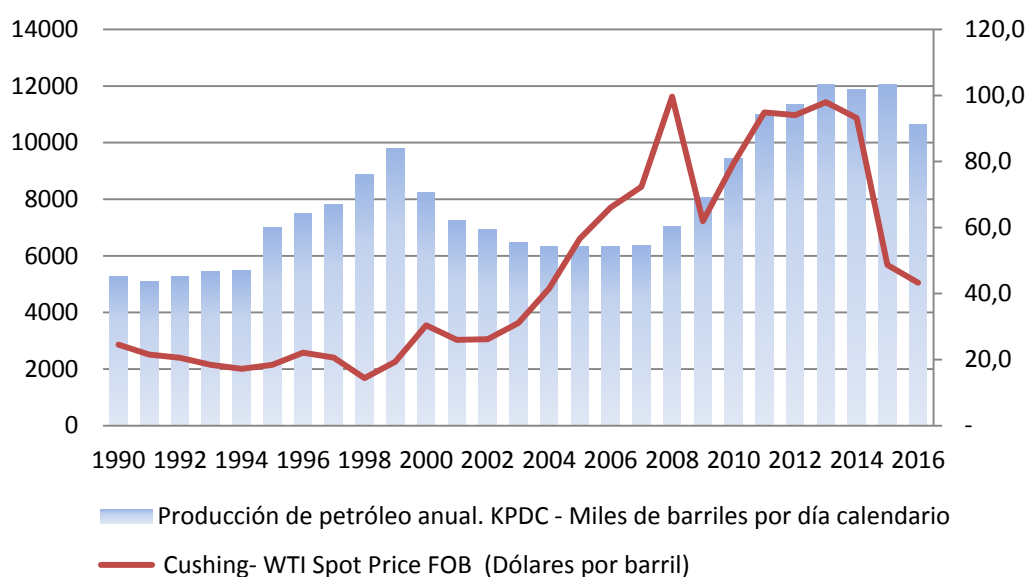
Sin embargo, estas cifras contrastan con la efectividad real de estos ingresos en las finanzas del Estado. Junto al aumento de las regalías, las empresas tuvieron deducciones y exenciones de impuestos. Entre 2004 y 2011, los beneficios tributarios

produjeron una disminución en el recaudo de impuestos a la renta de empresas extractivas, superando en amplio margen el valor de las regalías generadas. De esta manera Colombia se ubicó, junto con Chile y Perú, en el grupo de países Latinoamericanos con más baja participación en las rentas del sector extractivo (Rudas Lleras & Espitia Zamora, 2013a).

4.1.1 La producción de petróleo y carbón (2000 - 2015).

La producción de crudo en el país se ha caracterizado por un comportamiento cíclico, al igual que por la concentración geográfica de un número reducido de importantes yacimientos.

Figura 10. Producción de petróleo (1990-2016) en relación a precio anual por barril.



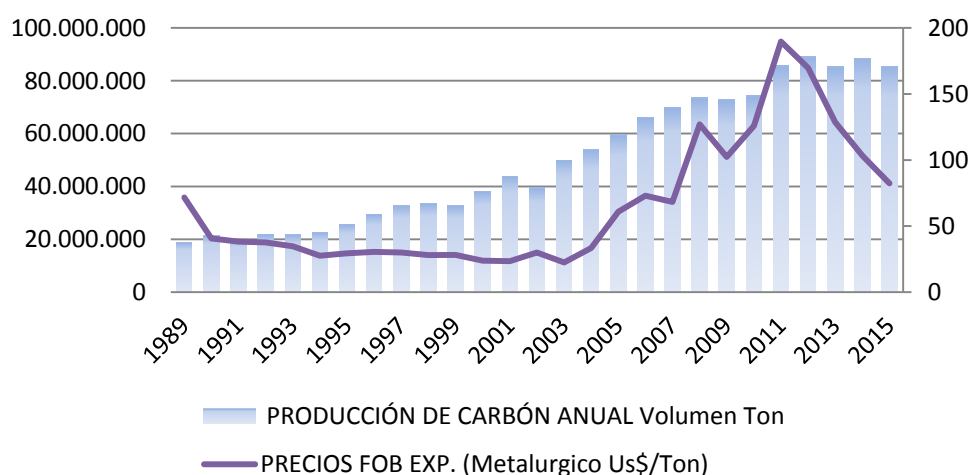
Elaboración propia a partir de datos de la ACP (2017) y UPME(2017a)

El descubrimiento de campos significativos en la segunda mitad de la década de los ochenta y los noventa inició una fase de ascenso en la explotación de hidrocarburos, alcanzando su máximo histórico en 1999 con una producción de casi diez mil barriles por día. Durante el siguiente trienio, la producción petrolera enfrenta la fase descendente del ciclo. De tal forma que entre el 2000 y el 2003 la producción

disminuye en un 33,8%. Este descenso es explicado por varias razones: el desplome de la suscripción de nuevos contratos, la menor rentabilidad para los inversionistas extranjeros, y el deterioro de las condiciones de seguridad en el país (Fedesarrollo, 2004; López et al., 2012).

Luego de una etapa de estancamiento, en la que se llevan a cabo ajustes institucionales en el sector, se inicia una nueva fase expansiva, en un contexto de aumento de precios internacionales. De ahí que a partir de 2008 se incrementa progresivamente la producción, alcanzando un crecimiento del 47% entre 2007 y 2015. A la par del buen comportamiento de los precios y las adecuaciones institucionales, factores técnicos contribuyen al comportamiento satisfactorio. Así, durante este periodo se usan tecnologías orientadas a revitalizar la vida de campos maduros para mejorar su rentabilidad, y adquiere relevancia la explotación de crudos pesados dentro de la producción nacional (López et al., 2012). Asimismo, se incrementan los contratos suscritos para la exploración y producción petrolera en el país (ACP, 2017).

Figura 11. Producción y dinámica de precios del carbón metalúrgico (1989 – 2015)



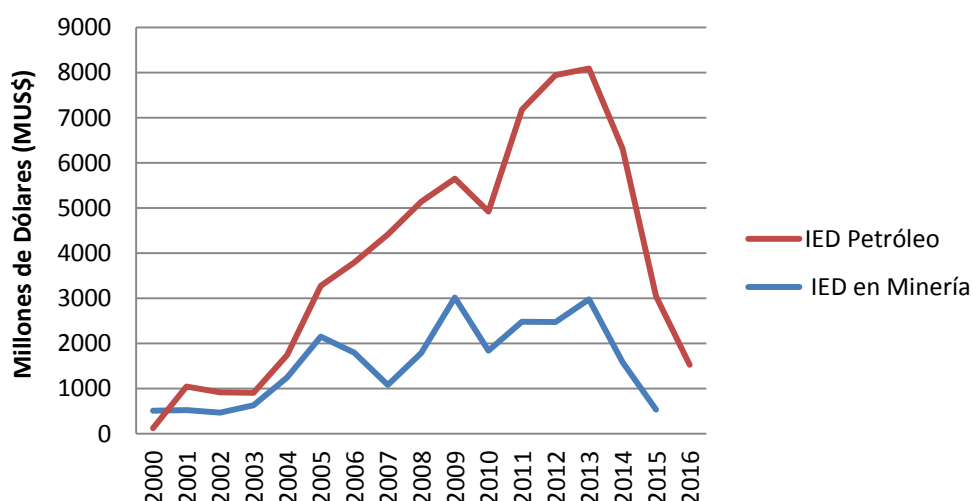
Elaboración propia a partir de datos de la UPME (2017b).

En lo concerniente al carbón, su volumen de producción crece de manera sostenida a partir del año 2000. Durante estos años, el carbón gana importancia representando en 2011 el 85,9% del total de la producción nacional (Andrés Escobar & Martínez, 2014). De tal forma que a lo largo de quince años se experimenta un incremento de un 55%, alcanzando una producción de 85.547.513 toneladas (Ton) en 2015, como consecuencia tanto del aumento de la demanda internacional como de la intensificación de la minería a cielo abierto, que en promedio extrajo el 90% del carbón en el país (UPME, 2017b).

4.1.2 La inversión extranjera directa y las exportaciones.

La intensificación y crecimiento de la actividad extractiva fue fomentada por inversión extranjera directa (IED). En el comportamiento de esta inversión, se diferencian dentro del sector extractivo los subsectores: minería y petróleo. Aunque en ambos casos se constata un incremento de la IED, a partir del año 2000, se aprecian diferencias respecto a la celeridad y volumen que alcanzó en cada uno de ellos.

Figura 12. Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector minero y petrolero (2000-2015).



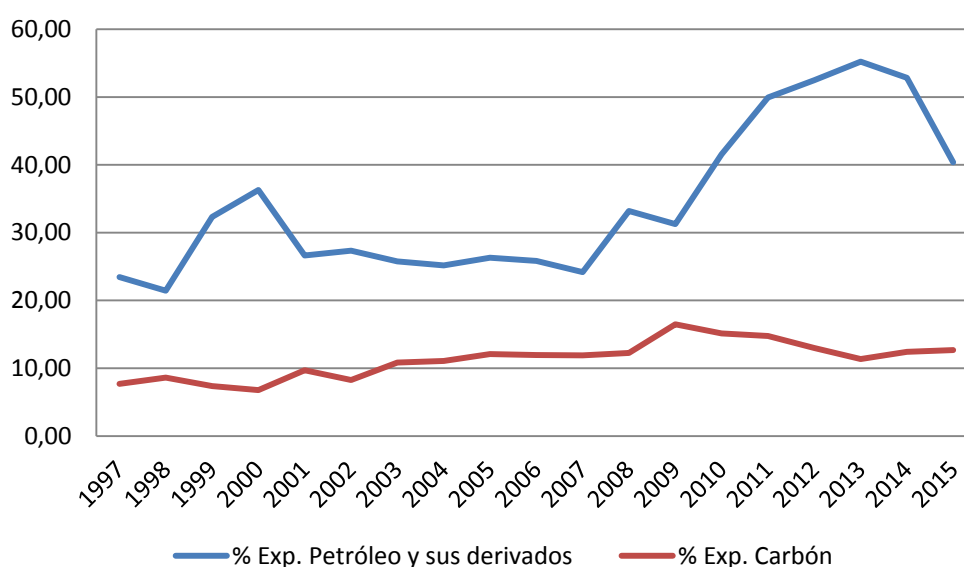
Elaboración propia a partir de datos de la UPME (2017a; 2017b).

En el ámbito petrolero, la IED inicia el periodo con valores negativos. Esta situación cambia significativamente a partir de 2001, y mantiene su aumento hasta el año 2007 cuando la IED asciende a 3.333 millones de dólares. El siguiente quinquenio finalizará con un incremento del 75%, alcanzando en 2012 los 5.470,9 millones de dólares. A partir de este momento la tendencia cambia e inicia su descenso, reduciendo la inversión en un 45% en 2015. De tal manera que durante el periodo de estudio se aprecian cambios importantes en el flujo de la IED para la actividad petrolera, cuya trayectoria coincide con el comportamiento de los precios del barril durante este periodo (ACP, 2017).

Por su parte, la IED en minería se amplía desde el año 2000, aunque no alcanza el volumen conseguido en el sector petrolero. El punto de mayor inversión se presenta en el año 2009, cuando obtiene un incremento del 16% frente al año 2000, ascendiendo a 3.014 millones de dólares. En los años posteriores, la inversión se mantiene estable y en promedio es de 2.200 millones de dólares. Al igual que en el sector petrolero, en el año 2015 se experimenta un descenso del 17% con relación al 2009, ubicándose en un punto cercano al del inicio del periodo de estudio (UPME, 2017b).

La intensificación de la producción de carbón y petróleo se reflejó en el comercio exterior del país, y durante estos años adquirieron importancia en la composición de las exportaciones. En el año 2000, un 36% de las exportaciones del país se concentraba en el petróleo, cifra que para el año 2013 asciende a un 55% y se revierte en el año 2015, cuando se ubica en un 40,3%. A pesar de su decrecimiento, el petróleo continúa siendo significativo para la estructura productiva del país. En el caso del carbón, este mineral inicia el periodo representando un 6,79% de las exportaciones, y alcanza en 2009 un 16,5%. A partir de entonces inicia el proceso de paulatino descenso llegando a un 12,67% en 2015.

Figura 13. Porcentaje de las exportaciones de carbón, petróleo y sus derivados en el total de las exportaciones de Colombia (1997-2015).



Elaboración propia a partir de datos DANE(2017a).

El análisis de la participación del sector minero en el PIB, la participación del Estado en la renta minera, el comportamiento de la producción de carbón y petróleo, la inversión extranjera en estos sectores y su peso en el conjunto de las exportaciones permite hacer algunas inferencias para el periodo 2000-2015. En primer lugar, se evidencia la implementación de un modelo de extracción orientado “hacia fuera”, y por lo tanto determinado por la dinámica de los mercados internacionales. Es así como, por ejemplo, se observa una sincronización entre el movimiento de los precios, la IED y la intensificación de la producción, duplicando su importancia en las exportaciones del país. En segundo lugar, el acelerado incremento de la actividad extractiva a través de grandes inversiones con el fin de obtener la mayor rentabilidad fue resultado de la confluencia de condiciones políticas y económicas. Finalmente, el fortalecimiento de las actividades extractivas no ha significado para el Estado una participación equitativa en las rentas producidas por la actividad con relación a las

ganancias percibidas por la industria, especialmente en un contexto de precios favorables. La concesión de amplios beneficios tributarios para la empresa privada ha creado un escenario privilegiado para la extracción, con un alto costo fiscal. Por ello, aunque los ingresos por regalías han aumentado por el crecimiento de la producción, no logran compensar la disminución del recaudo en impuestos a la renta de la minería y de hidrocarburos, ni siquiera en época de precios internacionales favorables.

El análisis de estas cifras tan solo presenta una parte del escenario en el que deben entenderse los estudios de caso desarrollados en esta tesis. La situación vivida en el ámbito local en torno a la producción de carbón y petróleo debe incluir una lectura política. Por ello el siguiente apartado presenta las reformas institucionales que acompañaron el auge del sector extractivo en el país.

4.2 Trayectoria Política e Institucional del Sector Extractivo

El boom de los minerales de inicios del siglo XXI a nivel mundial sorprende a Colombia con una institucionalidad precaria para controlar esta nueva fase de la extracción de los recursos naturales no renovables (RNNR) en el territorio (Ospina, 2013). En el país se impone como modelo una minería de máxima rentabilidad. Por ello se impulsan proyectos a gran escala y con alta tecnología que permitan obtener la mayor cantidad de recursos en corto tiempo. Aunque a lo largo del siglo XIX y XX la extracción de minerales hizo parte de la estructura económica, el nuevo siglo trae consigo una acelerada expansión de la frontera extractiva, lo que a su vez requiere nuevas políticas e instituciones para orientar el sector.

Este apartado se concentra en la manera como la legislación y las instituciones son adaptadas para integrarse al boom minero-energético a partir del año 2000. Sin embargo, para entender los principales cambios ocurridos durante el periodo de estudio, resulta fundamental identificar algunos rasgos de la política del subsector petrolero y minero. Tomando como punto de partida la mitad del siglo XX, se identifican tres etapas en la trayectoria de la institucionalidad del sector extractivo en Colombia. La primera desde los años 50 hasta la década de los 80, caracterizada por

una visión de la extracción de RNNR como herramienta para la industrialización. La segunda se ubica en la década de los 90, cuando se encienden motores para iniciar un proceso de cambio y adecuación del sector extractivo a las lógicas del mercado. La tercera y última etapa va del año 2000 al 2015, periodo en el que se focaliza esta tesis, y se caracteriza por un sector extractivo a distintas velocidades ante la necesidad de insertarse a la dinámica mundial de la bonanza minero-energética. Se acelera la extracción de RNNR en medio de una institucionalidad precaria, que se transforma apresuradamente en lo normativo, pero mantiene un ritmo lento en su implementación.

Figura 14. Etapas de la trayectoria institucional del sector extractivo.



4.2.1 Primera etapa: extracción para la industrialización (1950 – 1989).

A lo largo de estas cuatro décadas se aprecia una paulatina organización del sector extractivo. En ella el Estado tiene a su cargo una doble función. Por una parte, regula las actividades en cada uno de los subsectores y, por otra, se vincula a través de empresas públicas en el desarrollo de la exploración y explotación de los recursos mineros de forma directa o a través de su asociación con terceros.

En la primera mitad del siglo, la actividad petrolera había ganado importancia en el país bajo el régimen de concesión a compañías extranjeras (López et al., 2012). La

intervención del Estado en la operación del sector inicia en 1951 en la cadena de producción del petróleo, a través de la Empresa Colombiana de Petróleos- ECOPETROL, creada en 1948. Asimismo, en el ámbito minero se promovió la creación de empresas industriales y comerciales del Estado, como fue el caso de Carbones de Colombia S.A. (CARBOCOL) en 1976. CARBOCOL representaba los intereses de la Nación en la exploración y explotación de mina carbonífera El Cerrejón Zona Norte, en el departamento de La Guajira.

Durante la década del 70, las actividades mineras son herramientas para la industrialización del país, el desarrollo regional y la generación de recursos (Pardo, 2013a). En este escenario se propone un modelo mixto de gestión de hidrocarburos, en el que el Estado a través de ECOPETROL actuaba en asocio principalmente de empresas privadas extranjeras en la exploración y explotación de los campos. Modelo que con algunas modificaciones se mantuvo hasta el año 2003 (Campodónico, 2007; Gaitán et al., 2011).

Los años 80 fueron una época importante para el sector, ya que inician actividades proyectos de gran relevancia que a día de hoy continúan desarrollándose: La mina de ferroníquel en Cerro Matoso en el departamento de Córdoba, la explotación de las reservas carboníferas de El Cerrejón en la Guajira; y en hidrocarburos, el descubrimiento del Campo Caño Limón en Arauca, que permitió a Colombia volver a exportar crudo a partir de 1986. El inicio de proyectos de gran envergadura produjo cambios en cada subsector. En el subsector petrolero se modifica el modelo de contratación del Estado, incrementando la participación de la empresa estatal de manera proporcional a la producción del campo con el fin de obtener mayores rentas, lo cual desestimuló la inversión extranjera (Barrios Giraldo, 2005). En el subsector minero se expide luego de un siglo, un segundo código de minas para el país²¹. El código buscaba superar la existencia de un marco institucional complejo y

²¹ Decreto 2655 de 1988.

disperso, que hasta entonces regulaba la minería; así como promover la inversión y disminuir la informalidad (Rettberg, Ortiz-Riomalo, & Yañez-Quintero, 2014).

4.2.2 Segunda etapa: el sector extractivo se adecua para la lógica del mercado (1990-1999)

Esta segunda etapa tiene lugar en medio de múltiples cambios en la estructura del Estado colombiano como resultado de dos hechos clave. Por una parte, el proceso de ajuste, de corte neoliberal, promovido a partir del Consenso de Washington en Latinoamérica; y por otra, la promulgación de una nueva Constitución en 1991. De ahí que el manejo del sector extractivo, a lo largo de la década de los 90, fuese objeto de adecuaciones influenciadas por las tendencias internacionales.

La Constitución de 1991 significó un nuevo ordenamiento social, político y económico del país. Para el sector extractivo se definieron lineamientos en tres asuntos: (i) El papel del Estado en el sector. Se sentaron las bases de un régimen económico que favorece la iniciativa privada, la libre competencia y la libertad económica. Durante esta década se inicia la reducción de la intervención directa del Estado en la actividad económica, delimitando su función al establecimiento de marcos normativos para la participación de los distintos agentes. En esta etapa se realizan ajustes en la actividad minero-energética, entre ellos el papel del Estado como operador es reevaluado; y se justifica su focalización en la regulación, promoción y fiscalización de la actividad extractiva (López et al., 2012). (ii) La propiedad estatal del subsuelo y los RNNR²², limitando los derechos de quienes tengan la propiedad de la superficie en las decisiones respecto al uso de estos recursos. (iii) Se reconoce como principio constitucional que la explotación RNNR conllevará el pago de regalías y compensaciones económicas²³. De esta manera se organiza un sistema de regalías, que

²² “Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.” (Corte Constitucional, 1991).

²³ Se diferencian las regalías de las compensaciones económicas. Las regalías son una contraprestación económica a favor del Estado, como pago por el bien explotado; mientras que las compensaciones son contraprestaciones pactadas de manera expresa en los diferentes contratos.

otorga el derecho a participar de los beneficios económicos a las entidades territoriales donde se realiza la explotación, al igual que a aquellos municipios y distritos por donde fueran transportados los productos derivados de esta actividad²⁴. Este punto es fundamental ya que hasta ese momento el sistema no era unificado, y la participación de las regiones productoras era una concesión de beneficios del centro a las regiones (Gutiérrez Sanin & Zuluaga Borrero, 2011).

El nuevo orden constitucional también introdujo otros asuntos, que se constituyen en condicionantes para las actividades mineras y petroleras. Aquí se identifican tres. Primero, el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación. Lo cual se traduce en la protección de la identidad, el reconocimiento de derechos territoriales y de autodeterminación a comunidades indígenas y afrodescendientes. El efecto práctico es la adopción y reglamentación del mecanismo de consulta previa a comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos en sus territorios²⁵. Segundo, el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y el deber del Estado de actuar siguiendo principios de precaución y protección del medio ambiente. Por lo que se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se organiza un Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se determina la expedición de licencias ambientales para la ejecución de proyectos de gran minería²⁶. Tercero, la definición de una organización territorial que tiene como núcleo al municipio y se orienta por los principios la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. Por lo que una de las principales competencias del municipio es el

²⁴ Ley 141 de 1994 – “Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”.

²⁵ Decreto 1320 de 1998 del Ministerio del Interior, “Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio”.

²⁶ Ley 99 de 1993 – “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental y se dictan otras disposiciones”. En su artículo 52 se define como competencia del Ministerio de Medio Ambiente el otorgamiento de licencias ambientales en distintos casos, dentro de los que se encuentra la ejecución de gran minería.

ordenamiento de su territorio, la definición del uso del suelo y la defensa y preservación del patrimonio ecológico²⁷. Al final de esta sección se volverá sobre estos asuntos, con el fin de abordar algunas de las paradojas que se han producido con el auge que en los últimos años ha tenido la extracción en el país.

La armonización del sector extractivo con la constitución del 91 promovió el paso de una política de desarrollo económico a partir de la minería, a una orientada al juego del libre mercado de los RNNR (Pardo, 2013a). Las medidas implementadas en este periodo evidencian un esfuerzo por promover la extracción a gran escala y flexibilizar la legislación con el propósito de generar condiciones para atraer e incrementar la inversión de agentes privados en este sector.

En el subsector minero se inicia el desmonte de las empresas públicas vinculadas a esta actividad; y se abre la discusión sobre una reforma más amplia con la asistencia técnica de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) (Fierro Morales, 2012b). En el caso del carbón, por ejemplo, en 1996 el Estado decide enajenar su participación en la actividad minera de carbón en los yacimientos carboníferos de El Cerrejón, única región en la que actuaba como socio (CONPES, 1996). En el subsector petrolero las adecuaciones se efectúan en el régimen del contrato de asociación. Al finalizar los noventa, el nuevo régimen cambió la tasa constante de regalías a una tasa escalonada de acuerdo al tamaño del campo; asimismo, redujo la participación de Ecopetrol en la fase de explotación pasando de un 50 a un 30%, cuando el campo había sido declarado como comercial. Sin embargo, la caída en la suscripción de nuevos contratos en hidrocarburos no era explicada únicamente por las condiciones fiscales para la inversión, sino por la situación política y de inseguridad que se vivía en el país a causa del conflicto armado, lo que generaba un ambiente de inestabilidad para la inversión (Barrios Giraldo, 2005).

²⁷ Ley 388 de 1997 que tiene dentro de sus objetivos “el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el uso de su territorio.”

4.2.3 Tercera etapa: una política a múltiples velocidades, acelerar la extracción en medio de la precariedad institucional (2000-2015).

La tercera etapa de la institucionalidad del sector extractivo en Colombia se ubica en el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2015. El inicio del nuevo siglo coincidió con el aumento de la demanda y los precios de minerales e hidrocarburos en los mercados internacionales; configurando como estratégica la promoción de actividades minero-energéticas. Durante estos años se profundiza la neoliberalización de los diseños legislativos e institucionales para la gobernanza de los RNNR iniciada en la década de los noventa, con la asesoría de organismos multilaterales y/o el establecimiento de convenios con gobiernos internacionales, como el canadiense (Fierro Morales, 2012b; Vélez-Torres & Ruiz-Torres, 2015).

La definición de políticas para el sector podría caracterizarse como una “política a múltiples velocidades”. A la par del rápido avance de la actividad extractiva se crea o adecua la institucionalidad necesaria para regularla; así, las disposiciones son implementadas de manera reactiva y apresurada. Una política definida desde el gobierno en el nivel nacional, con grandes dificultades para ser traducida en los territorios donde ocurre la extracción. Se evidencia que el Estado no contaba con una hoja de ruta para ordenar la actividad, el sector minero se rige por normas procedimentales y no técnicas utilizando la expedición de decretos como mecanismo para ajustarse a las circunstancias (Benavides, 2014). El Estado se concentra en la promoción de la explotación de minerales y la atracción de capitales privados sin contar con las capacidades institucionales para la fiscalización y control (Gaitán et al., 2011). Es así como, por ejemplo, en la primera década del siglo XXI el otorgamiento de títulos mineros se incrementó en un 1.089% (El Espectador, 2011d).

A continuación, se abordarán algunas de las reformas ocurridas durante esta etapa, concentrándose en aquellas que dan mayores elementos para entender la realidad de los estudios de caso desarrollados en la tesis.

4.2.3.1 Un nuevo código de minas: ley 685 de 2001. El Código de Minas de 2001²⁸ es una reforma fundamental para comprender la actualidad del sector extractivo. A través de esta normativa se eliminan obstáculos y crean las condiciones para la expansión de la actividad minera ejecutada por agentes privados en proyectos de gran envergadura, simplificando y flexibilizando los requerimientos solicitados para su desarrollo. La formulación de esta normativa fue ampliamente cuestionada por la Contraloría de la República debido a la vinculación de actores que, como el gobierno canadiense, posteriormente se beneficiarían de la nueva estructura y reglamentación dada al subsector²⁹ (Fierro Morales, 2012b).

En términos de su contenido, el Código ha sido objeto de múltiples controversias por las tensiones que genera su aplicación en el ámbito local. Para el análisis que aquí se realiza se identifican al menos tres. Una primera tensión surge ante la declaración de la minería como actividad de utilidad pública e interés social y la ampliación de las zonas para el desarrollo de la actividad minera. De esta manera, se habilitan irrestrictamente los territorios a la extracción de minerales limitando las posibilidades de quienes los habitan para valorar dicha alternativa. En este sentido, se provocan tensiones entre el Estado y poblaciones locales debido a que la decisión de adelantar actividades mineras en los territorios queda en cabeza exclusiva del Estado, quien tiene la propiedad de los minerales presentes en el suelo y el subsuelo. El Código no prevé instancias de consulta o participación para que la ciudadanía que habita en estos lugares se vincule en la toma de decisiones frente a la exploración y explotación de minerales en sus territorios.

Una segunda tensión emerge por la incursión de agentes privados, eliminando la participación del Estado como operador a través de empresas de carácter público o

²⁸ Ley 685 de 2001.

²⁹ En el año 2008 la inversión canadiense en la adquisición de derechos de propiedad y actividades mineras representaba el 52% de las empresas que invertían en la exploración de metales en el país. Prácticas de similar naturaleza se fomentaron en el sector a través de la denominada “puerta giratoria”. Son múltiples los casos de itinerancia de funcionarios del gobierno, convertidos en altos ejecutivos de corporaciones mineras con intereses económicos en el país (CENSAT & MinigWatch Canadá, 2009; Rueda, 2011).

mixto. Asimismo, se elimina la distinción de escalas de la actividad (pequeña, mediana, gran minería) y se establecen mínimos requisitos para el acceso de títulos mineros, teniendo como principio “primero en el tiempo, primero en el derecho”³⁰. Se suscita la llegada de nuevos actores al ámbito local y se concesionan por amplios periodos de tiempo áreas del territorio, que pueden ser objeto de conflictos de propiedad generados por las dinámicas de la violencia vivida en muchos de estos lugares. De tal manera que la simplificación y flexibilización de las regulaciones favorecen la entrada libre y desordenada de agentes a los territorios, que en muchos casos no contaban con las capacidades para asumir las distintas fases de los proyectos en términos de tecnología, conocimiento ambiental y gestión comunitaria (Benavides, 2014).

Una tercera tensión surge alrededor de la gobernanza de los recursos mineros entre autoridades sectoriales, así como entre el nivel nacional y subnacional de gobierno. El nuevo Código flexibiliza regulaciones ambientales de la actividad minera, al margen de la normativa expedida de manera previa por la autoridad ambiental. Se limita la solicitud de licencia ambiental a la fase de explotación, dejando fuera de regulación las actividades de exploración para las que se propone la aplicación de instrumentos jurídicamente no vinculantes (Rubiano, 2012). De igual manera, esta regulación minera desconoce la autonomía de las entidades territoriales y rompe la estructura descentralizada del Estado. Establece limitaciones para que los municipios puedan determinar el uso del suelo y restringir la actividad minera dentro de su ordenamiento territorial. Asimismo, en el caso de los pueblos indígenas y las comunidades afro, el Código reconoce la prevalencia de estas poblaciones para ejercer la actividad en sus territorios, previo uso de su derecho preferencial a obtener el título minero. Sin embargo, en caso de no hacer uso de dicho derecho, las zonas podrían ser liberadas para ser concedidas a particulares. Por lo tanto, las comunidades estarían

³⁰ Principio según el cual, en caso de existir controversias entre dos partes que argumentan iguales derechos, tendrá preferencia la parte que haya realizado un acto con eficacia jurídica. En este caso la obtención de un título minero.

obligadas a realizar minería en sus territorios, aun cuando esto pueda ir en contra de, por ejemplo, sus planes de vida o visión de desarrollo (Peña, Martínez, & Calle, 2014).

De cierta manera, la aprobación el Código de minas de 2001 cierra un periodo de ajustes que serán implementados a raja tabla durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010) y Juan Manuel Santos (2010 – 2018), administraciones en las que se da a la actividad minera y petrolera un lugar central como estrategia para el crecimiento económico.

4.2.3.2 Pisando el acelerador: confianza inversionista y expansión de la frontera extractiva. El mandato de Uribe Vélez se concentró en retomar el control de las zonas del país donde se dificultaba la explotación de recursos estratégicos, por la presencia de grupos armados ilegales a través de la política de “seguridad democrática” (DNP, 2003). De esta manera se generó un ambiente de mayor confianza para la inversión extranjera. Simultáneamente, fue puesto en marcha un proceso de renovación de la estructura de la administración pública. En el marco de este proceso fueron liquidadas, reestructuradas y creadas entidades públicas relativas al sector: (i) Se produjo la liquidación de las empresas públicas mineras³¹; (ii) la reestructuración del subsector de hidrocarburos; (iii) el debilitamiento de la autoridad ambiental y de su intervención en los procesos de planificación y control de las actividades extractivas (Rodríguez, 2014).

Entre los años 2000 y 2003, la actividad petrolera decrece en el país, lo cual desencadena una reestructuración de este subsector que puede sintetizarse en dos procesos. El primero fue la separación de las tareas de administración y regulación del recurso; de las actividades comerciales e industriales de Ecopetrol. Para ello se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y se transforma a Ecopetrol en una empresa

³¹ Decreto 520 de 2003 “por el cual se dispone la disolución y liquidación de Carbones de Colombia S.A. CARBOCOL, Empresa Industrial y Comercial del Estado”.

Decreto 254 de 2004 “por el cual se ordena la supresión, disolución y liquidación de la Empresa Nacional Minera Limitada, Minercol Ltda, Empresa Industrial y Comercial del Estado”.

que actúa como una más en el mercado hidrocarburífero dentro y fuera del país³². El segundo proceso es la transformación del régimen de contratación, poniendo fin al contrato de asociación e implementando una nueva versión de la concesión³³. Estas adecuaciones institucionales, junto con el aumento de los precios internacionales del petróleo, atrajeron mayor inversión extranjera e incrementaron la producción. Asimismo, estas nuevas reglas de juego cambiaron el perfil de las empresas vinculadas al negocio, promoviendo la inclusión de un mayor número de firmas de menor tamaño (López et al., 2012).

El ámbito minero creció de manera apresurada producto de la flexibilización de la normativa, pero con una institucionalidad insuficiente para ejercer funciones de planeación, control y fiscalización de la actividad en todas sus fases. Este fue un ambiente propicio para el fomento de la corrupción. INGEOMINAS como autoridad minera³⁴ tuvo un desempeño deficiente. Sus carencias fueron evidenciadas en aspectos como: el acelerado e irregular otorgamiento de títulos mineros, la inexistencia de un catastro y un registro minero nacional fiable, la falta de seguimiento al cumplimiento de obligaciones por parte de adjudicatarios de títulos mineros, y la ausencia de herramientas de control en la liquidación, recaudo y distribución de regalías obtenidas por la explotación de minerales bajo su competencia (CGR, 2011).

A partir del año 2002, se experimenta un desenfrenado incremento en la adjudicación de áreas para la exploración y explotación de minerales, conocida como “la piñata de los títulos mineros”. La ampliación de la frontera extractiva estuvo atravesada por irregularidades tales como la adjudicación de zonas protegidas: parques nacionales, reservas forestales o páramos; la concesión de títulos en

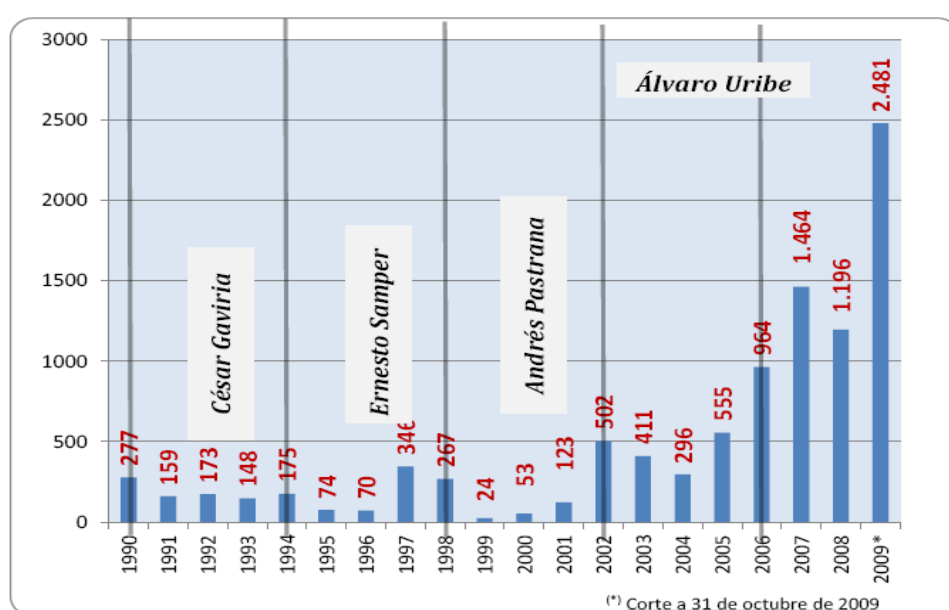
³² Decreto 1760 de 2003 “por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S.A.”

³³ El contrato de concesión supone que la totalidad de la producción del área será para el contratista, a cambio del pago de regalías e impuestos al Estado. En términos de duración contempla mayor tiempo para la exploración y explotación; además de implantar dos modalidades para su establecimiento: contratos para exploración y producción (E&P) y contratos para evaluación técnica (TEA).

³⁴ Resolución 180074 de 2004 “Por medio de la cual se delegan funciones a INGEOMINAS”.

pequeñas áreas, cuyo fin era la especulación haciendo uso de información privilegiada sobre el potencial minero existente; y la concentración de títulos y solicitudes en personas naturales y jurídicas (CGR, 2011; Chacón, 2011). En el periodo 2002 – 2006 fueron conferidos 2728 títulos mineros, superando en un cuatrienio la cantidad de títulos expedidos durante los doce años previos. Para 2009, un 7,4% del territorio continental del país estaba adjudicado para actividades mineras, y un 35% estaba en proceso, con solicitud no resuelta (Rudas Lleras, 2011). Esta década cierra con la expedición de más de 9.500 títulos mineros y 19000 solicitudes mineras por resolver.

Figura 15. Títulos mineros (Base de datos a 31 de octubre de 2009).



Fuente: (Rudas Lleras, 2011 p.13)

4.2.3.3 Una maquinaria adecuada para poner en marcha la locomotora. El gobierno de Juan Manuel Santos definió el sector minero-energético como una de las “locomotoras del crecimiento” del país. El diagnóstico mostraba que, a pesar del auge del sector en términos de inversión y producción, se mantenía un rezago en la

institucionalidad y en la erradicación de la extracción ilegal de minerales (DNP, 2010). De ahí que este sea uno de los sectores con mayores modificaciones en la reforma del Estado iniciada en 2011. A nivel institucional, el eje de esta reforma fue la conformación de estructuras especializadas, que fijaran la política para el sector y asumieran la interlocución desde el Estado con los diversos actores involucrados en su funcionamiento (J. M. Santos, 2011). Se opta por la creación de agencias especializadas y técnicas como la Agencia Nacional Minera (ANM)³⁵ y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)³⁶. Asimismo, se hacen modificaciones en distintos ministerios que influirán en la gobernanza del sector extractivo como: la reapertura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible³⁷, la creación de la Dirección de Consulta Previa, dentro del Ministerio del Interior³⁸ y la reestructuración del Ministerio de Minas y Energía³⁹.

Resulta relevante para el análisis de los conflictos sociales en contexto de extracción la creación dentro de la estructura del Ministerio de Minas de la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (OAAS). Esta oficina fue diseñada con el objetivo de promover la articulación interinstitucional, el relacionamiento del sector con autoridades ambientales, territoriales y las comunidades; además de proponer lineamientos de política en el manejo de estas materias en el sector minero-energético. Sin embargo, la misión preventiva con la que fue concebida⁴⁰ se desnaturalizó en un primer momento, debido a que su agenda se concentró en la resolución de conflictos inmediatos que afectaban el desarrollo regular de los

³⁵ Decreto 4134 de 2011 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica”.

³⁶ Decreto 3573 de 2011 “Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- y se dictan otras disposiciones”

³⁷ Decreto 3570 de 2011. “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

³⁸ Decreto 2893 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior”.

³⁹ Decreto 0381 de 2012 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía”.

⁴⁰ BOG04- 10122015 Consultora del Sector Extractivo.

proyectos. En este sentido, las empresas demandaban su apoyo para la resolución de procesos de licenciamiento ambiental, consulta previa e intermediación en el manejo de paros y bloqueos en los lugares de operación.

Los intentos de reforma del Código de Minas y el proyecto de ley sobre consulta previa, así como la reforma del régimen de regalías que logra aprobarse en este periodo, plantean elementos relevantes para la comprensión de los estudios de caso en tres sentidos: (i) Muestran cómo para la regulación del subsector minero se mantiene un marco normativo con múltiples carencias; además de reafirmar la tendencia del gobierno nacional de ejercer el control y determinar las políticas del sector a través de decretos (Fierro Morales, 2012a). (ii) Evidencian el interés por limitar el alcance del mecanismo de consulta previa. La manera como los procesos de consulta han sido realizados la han configurado como un espacio de negociación económica entre empresas y minorías étnicas precarizando el alcance de los objetivos de protección, fortalecimiento y pervivencia de estas comunidades en sus territorios. En este contexto la consulta ha sido considerada por las empresas y algunos sectores del Estado como un obstáculo. (iii) Por último, el proceso de reforma del régimen de regalías expresa la disputa entre las élites políticas regionales y el gobierno nacional por el control y apropiación de las rentas producidas por la actividad extractiva. De igual manera, evidencia el uso de la distribución de las regalías en los territorios como medio para la obtención de réditos desde distintos sectores políticos. A continuación, se explican algunas de las características de cada uno de estos procesos de reforma.

El intento de reforma del código de minas fue un proceso fallido que en su contenido no logró superar los vacíos existentes en la normativa minera; y en lo procedimental mostró las debilidades institucionales para la realización de procesos de consulta previa en el país (Peña et al., 2014). La necesidad de una reforma se sustenta en las carencias que esta normativa tiene en aspectos clave, como el licenciamiento ambiental en la fase de exploración, la necesidad de proponer cambios a nivel de impuestos y regalías para generar mayores beneficios para el Estado; y el acceso a

información y participación de la ciudadanía en la definición de los proyectos, y en general, de la política minera (Orduz, 2012). Como resultado del frustrado proceso de reforma, en 2013 entra nuevamente en vigencia el Código de Minas de 2001, normativa considerada por algunos analistas como causa de múltiples problemas del sector, producto de la “anarquía extractivista” que lo inspira (Pardo, 2013b).

Respecto al mecanismo de consulta previa, el gobierno nacional intentó consolidar un proyecto de ley que permitiera protocolizar este mecanismo en términos de tiempos y costos, delimitar los temas objeto de consulta, crear una institucionalidad para su desarrollo y consolidar la información étnica del país. Aparte de la obligación de garantizar los derechos fundamentales de las minorías étnicas⁴¹ en sus territorios, la reglamentación ha sido considerada como una necesidad para el sector por dos razones. Primero, para reducir la incertidumbre de quienes van a llevar adelante proyecto extractivos en este tipo de territorios; y segundo, para evitar la corrupción y malas prácticas que en torno a estos procesos se han generado (Lewin, 2016; Revista Semana, 2017). El gobierno no logró el acuerdo con estas comunidades para consolidar el proyecto de ley. La idea de homogeneizar el mecanismo fue considerada una forma de restricción y estandarización, que iría en contra de la protección de su integridad cultural y su derecho a participar teniendo en cuenta los distintos usos y costumbres de cada pueblo, que el mecanismo de la consulta previa pretende proteger (Velásquez, Martínez, Peña, Rivera, & Cárdenas, 2014).

La reforma del régimen de regalías logró ser aprobada en 2011 e inició su implementación en el año 2012⁴². Respecto a los procesos anteriormente explicados, ésta es una reforma de mayor envergadura en dos sentidos. De una parte, en términos de arquitectura institucional que requirió una modificación constitucional que implicó gran controversia y negociación entre las distintas fuerzas políticas presentes en el Congreso, especialmente con aquellas que representaban los intereses de las

⁴¹ Como minorías étnicas han sido reconocidas comunidades indígenas, negras, palenqueras, raizales y gitanas que habitan en el territorio nacional.

⁴² Acto Legislativo 05 de 2011. Reglamentado por la Ley 1530 de 2012.

entidades territoriales receptoras directas de regalías. De otra parte, definió una nueva forma de distribución de las rentas producidas por la explotación de minerales entre las distintas regiones del país, uno de los puntos medulares de la gobernabilidad del sector extractivo. Por las consecuencias que esta reforma tuvo en la dinámica de los conflictos experimentando en el ámbito subnacional, a continuación se presentan algunos elementos adicionales para su comprensión.

Los cambios propuestos por el gobierno estaban fundamentados principalmente en cuatro argumentos. Primero, las regalías no habían producido impacto en la disminución de desigualdades, o el alcance de coberturas mínimas en salud y educación en las entidades territoriales que hasta ese momento las habían percibido. Segundo, existía una débil institucionalidad en las regiones productoras para la planeación, control y uso de las regalías. De ahí que se hubiese generado un uso ineficiente, irregular e indebido de estos recursos, agravado por la presencia de grupos armados ilegales en la mayoría de ellas. Tercero, la aplicación de un criterio de equidad regional. Se argumentaba el deber de distribuir las regalías tanto entre las regiones productoras como en las no productoras, dado que los recursos del subsuelo eran propiedad de la nación y el auge de la actividad minera había ocasionado una alta concentración de recursos en las regiones productoras. En este sentido, por ejemplo, en el periodo 2002-2011, el 70% de los recursos de regalías se concentraron en siete de los treinta y dos departamentos del país, donde habitaba aproximadamente el 14% de la población. Cuarto, la necesidad de generar un ahorro que permitiera afrontar periodos de recesión, promover medidas contracíclicas en la política económica y mantener el gasto público teniendo como panorama la posibilidad de una bonanza minera (Bonnet & Urrego, 2014; Castillo Torres, 2013; Hernández Gamarra & Herrera Araújo, 2015; Martínez, Peña, & Velásquez, 2013).

El proceso de aprobación e implementación de la reforma estuvo marcado por la controversia entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (Acosta, 2012; León, 2011). El debate se centraba principalmente en dos campos: la manera como

serían distribuidas las regalías y las restricciones que imponía el nuevo modelo a la autonomía de las entidades territoriales para su inversión. En cuanto a la distribución, se dio un proceso de recentralización de estos recursos (Arellano-Yanguas & Mejía Acosta, 2014). La estructura del Sistema General de Regalías (SGR) prevé la conformación de distintos fondos⁴³ desde los cuales el nivel central hace la distribución de las rentas obtenidas por la explotación de minerales a las regiones. La creación de estos fondos trajo consigo la disminución de los recursos de asignación directa destinados a los municipios donde ocurre la extracción de minerales o donde se encuentran ubicados los puertos desde los que son comercializados. Esta situación fue interpretada desde las regiones productoras como “el raponazo de las regalías”, argumentando la existencia de menos recursos para poder reaccionar desde lo local a las necesidades que produce las IE en sus territorios. Las divergencias en este sentido no fueron resueltas, a pesar de que la reforma contempló un régimen de transición para que estas zonas pudiesen adecuarse a las nuevas circunstancias, ya que las regalías se habían constituido en la base de las finanzas de estas regiones. Así, entre 1994 y 2009, los diez departamentos donde ocurría una intensa actividad extractiva recibieron en su conjunto el 87,2% de los recursos de regalías; al finalizar la transición, durante el bienio 2015-2016, reducirían su participación relativa al 43,9%. La mayor afectación se observa en departamentos productores de hidrocarburos, quienes percibían antes de la reforma el 45% de las regalías totales, y para el bienio 2015-2016 sólo recibirían el 12% (Hernández Gamarra & Herrera Araújo, 2015). Para la oposición, la reforma no debía cimentarse en la reducción de ingresos de las entidades territoriales productoras. Más bien la propuesta eludía la necesidad de aumentar las rentas que el Estado apropiaba por la explotación de RNNR por parte de empresas transnacionales mineras y petroleras que además de pagar pocas regalías, gozaban de amplios beneficios tributarios (J. P. Fernández, 2010).

⁴³ El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), el Fondo de Desarrollo Regional (FDR), el Fondo de Compensación Regional (FCR) y el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

De otro lado, el SGR definió que toda inversión que fuese a desarrollarse con estos recursos debía ser sometida a la evaluación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCADs), triángulos de buen gobierno, en el que están representados el nivel nacional, departamental y local de gobierno. Este nuevo mecanismo impuso mayores criterios técnicos para la presentación de proyectos en términos de prioridad, viabilidad y sostenibilidad; así como la congruencia de las propuestas con los planes de desarrollo. El nuevo escenario de gestión para estos recursos fue considerado desde el nivel subnacional como un retroceso para la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales, al ampliarse la injerencia del gobierno nacional en la definición de los proyectos de inversión en estas regiones (León, 2011). La discusión se profundizaba aún más, teniendo en cuenta que la reforma entró a regir en el inicio de un nuevo periodo de gobierno de alcaldes y gobernadores quienes veían dificultades para cumplir sus promesas de campaña, ante la complejidad que imponía el SGR a gobiernos locales con pocas capacidades institucionales, para elaborar propuestas que cumplieran con los requisitos técnicos impuestos para ser estudiadas y aprobadas.

El SGR logró redistribuir entre entidades territoriales productoras y no productoras las rentas de la explotación de minerales. Sin embargo, en algunos casos las cifras fueron insignificantes para la realización de proyectos de alto impacto, como consecuencia de los criterios de asignación definidos por el gobierno como número de habitantes, densidad poblacional y un índice de NBI por encima del 35% de la población (Montero, 2012). En términos de equidad entre las entidades territoriales, algunas evaluaciones consideran que la definición de mecanismos homogéneos para la ejecución de los recursos proveniente del SGR en lugar de disminuir las brechas las han aumentado. Los mecanismos previstos tenían como punto de partida condiciones institucionales técnicas, de gestión y recursos humanos inexistente en muchos de los municipios del país que requieren de estas inversiones para su desarrollo (Castro & Rincón, 2014). En concepto de la Contraloría General de la República, el SGR no ha

logrado superar problemas como los manejos indebidos de dinero, inversiones de poco o nulo impacto, la dispersión de recursos, la pertinencia de los proyectos y la existencia de altos saldos en la Tesorería de la Nación por la lenta aprobación y ejecución de proyectos (CGR, 2016).

4.2.3.4 Políticas a múltiples velocidades, choque de trenes: las paradojas que ha planteado la institucionalidad extractiva. La definición y aplicación de medidas de manera apresurada y segmentada, con la preponderancia del poder del gobierno central, ha planteado paradojas al ordenamiento constitucional. Dichas paradojas se evidencian en la emergencia y reactivación de conflictos sociales en el nivel local que serán detallados en los estudios de caso. Las contradicciones ocurren por lo menos en tres ámbitos: (i) la protección del medio ambiente, (ii) la protección de minorías étnicas y (iii) el ordenamiento territorial. En los párrafos siguientes se plantean algunas ideas sobre cómo se han manifestado cada una de ellas.

La relación establecida entre el sector extractivo y el ambiental ha sido problemática. El proceso de ajuste institucional impulsado en el sector extractivo, realizado sobre la marcha, ha ido en detrimento de la política ambiental del país. De ahí que se haya caracterizado por una reiterada colisión entre la normativa ambiental y la regulación minera. Aunque la Constitución colombiana fue catalogada como una “constitución ecológica”, el sistema de gestión ambiental organizado a partir de ella fue debilitado y desmontado pocos años después de su nacimiento. Así que el auge de las actividades mineras, se lleva a cabo en un escenario donde la institucionalidad ambiental es vulnerable en términos financieros y políticos (Rodríguez Becerra, 2008b; Rudas Lleras, 2008). La agenda ambiental se limita, se minimiza el poder del sector ambiental, y se impide su injerencia en la toma de decisiones sobre la actividad minera y petrolera (Benavides, 2014). La flexibilización de procedimientos y exigencias en las distintas fases de los proyectos se impone como tendencia para la atracción de mayor inversión. Varios ejemplos podrían ilustrar esta situación. Durante el periodo de estudio, la reglamentación sobre licencias ambientales fue modificada en cinco

ocasiones a través de distintos decretos sin fundamento técnico (Zarate Yepes, Gil, Gómez, & Arango, 2016). La inexistencia de una clara delimitación de áreas excluibles de minería llevó a la expedición de títulos mineros sobre ecosistemas estratégicos y vulnerables como páramos o reservas forestales⁴⁴ (Rodríguez Becerra, 2008a). La prohibición del uso de mercurio en la actividad minera hasta el año 2012, y la permisividad en el uso de otras sustancias tóxicas que aún no son reguladas. De esta manera se evidencia una contradicción entre decisiones tomadas por el Estado para reglamentar las actividades extractivas, la necesidad de un ordenamiento ambiental en el territorio colombiano y el cumplimiento de los principios constitucionales de protección y precaución en materia ambiental (Rubiano, 2012).

Otra paradoja se plantea frente a la protección de la identidad, los derechos territoriales y de autodeterminación de las minorías étnicas. La expansión de la frontera extractiva ha traído consigo la superposición de proyectos en territorios ancestrales, habitados por estas poblaciones. Aproximadamente tres de cada diez proyectos se solapan con áreas de comunidades indígenas y afrodescendientes a quienes les han sido reconocidos derechos colectivos⁴⁵ (Vargas, 2014). Por ello el avance de proyectos extractivos requiere una consulta previa a estas poblaciones, y la obtención de su consentimiento previo, libre e informado. Sin embargo, la aplicación de este mecanismo en el país se ha caracterizado por la dinámica ensayo y error. En algunas ocasiones su realización ha sido omitida, y en otras ha sido usado de manera precaria. La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones respecto a

⁴⁴ Según Manuel Rodríguez Becerra, ex ministro de Medio Ambiente para agosto de 2008, habían sido entregados títulos mineros en 65.176 hectáreas de páramos, y se encontraban en curso otras 402.628 hectáreas, lo que equivaldría al 36 por ciento del área total de estos ecosistemas en el país (Rodríguez Becerra, 2008a).

⁴⁵ “Artículo 330. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto a dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.” (Corte Constitucional, 1991).

La Ley 70 de 1993 en la cual se reconoce la propiedad colectiva de la tierra de las comunidades afrocolombiana que históricamente han habitado en un territorio, de acuerdo a sus prácticas tradicionales de producción.

cómo, por ejemplo, en la etapa exploratoria de los proyectos o en la definición de legislación que regula al sector, la realización de la consulta previa ha sido pasada por alto⁴⁶. Por ello, su omisión ha significado la suspensión de leyes, artículos de leyes y proyectos que vulnerarían los derechos constitucionales de estas comunidades. Ante la ausencia de una ley que regule la realización de la consulta previa, estos pronunciamientos se han constituido en la jurisprudencia que orienta las circunstancias y condiciones en las que debe llevarse a cabo el mecanismo. Sin embargo, esto no es suficiente. En las situaciones donde la consulta previa ha sido efectuada, el mecanismo se ha constituido más en un trámite que en un espacio de diálogo para el logro de acuerdos fundamentales que fortalezcan el desarrollo social, económico y cultural de estas comunidades, y garanticen su pervivencia en contextos de extracción. Al privilegiarse lo procedimental se han reforzado y legitimado asimetrías de poder y dominación entre los actores involucrados, haciendo que se requieran asesores jurídicos externos, a quienes las comunidades transfieren la iniciativa y control del proceso (Rodríguez Garavito, 2012). Estas situaciones han fomentado, en algunas ocasiones, prácticas perversas y corruptas para lograr que las comunidades acepten la explotación (El Espectador, 2016b). De igual manera se han evidenciado otras falencias como: la debilidad de la institucionalidad estatal para acompañar estos procesos, su descoordinación administrativa, la carencia de bases de información sobre comunidades con títulos colectivos, resguardos, representantes legítimos a los cuales consultar, y los altos niveles de desconfianza entre los actores involucrados (Vargas, 2014). En estas condiciones, la expansión de la actividad extractiva en el país se ha constituido en un riesgo para la integridad de estas comunidades; y en consecuencia, para hacer efectivo el enfoque multicultural de

⁴⁶ Ver: Jurisprudencia Constitucional (Peña et al., 2014). Artículos en prensa (El Espectador, 2016a; El Tiempo, 2016). Corte Constitucional: Sentencia C-366 de 2011: Inexequibilidad de la Ley 382 de 2010 por la que se modificaba el Código de minas de 2001. Sentencia T-764 de 2015: Suspensión de actividades de proyecto petrolero en Puerto Gaitán (Meta) hasta que se realice proceso de consulta previa al Resguardo Indígena vendedor Pirirí.

Estado promulgado por la Constitución y el cumplimiento de convenios internacionales⁴⁷.

Un tercer ámbito en el que se presentan contradicciones entre el marco constitucional y el fortalecimiento del sector extractivo es el ordenamiento territorial. Estas se evidencian en las limitaciones impuestas a las entidades territoriales en la definición de lineamientos para la organización y uso del suelo; así como en las restricciones en el manejo de los recursos mineros presentes en el subsuelo. Colombia ha sido proclamada por su Constitución como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales⁴⁸. Sin embargo, en el manejo de este sector, se ha experimentado un proceso de recentralización, en la definición de competencias entre niveles de gobierno e instituciones, toma de decisiones y forma de distribución de las rentas producidas por estas actividades. Así, aunque el municipio es definido como la unidad básica de la organización político-administrativa del país, otorgándole el deber de ordenar el desarrollo de su territorio⁴⁹; en lo concerniente a las actividades mineras se ha buscado restringir esta competencia, concentrando el poder en el gobierno nacional. De tal manera que se han tomado decisiones que resultan regresivas frente a dos principios básicos del ordenamiento: la descentralización y la autonomía territorial. La descentralización, que supone el establecimiento de relaciones bilaterales y dinámicas en múltiples aspectos (políticos,

⁴⁷ Convenio 169 de 1989 adoptado por la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Aprobado en la legislación nacional a través de la Ley 21 de 1991.

⁴⁸ "Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (Corte Constitucional, 1991).

⁴⁹ "Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes" (Corte Constitucional, 1991).

Por su parte a través de la ley 388 de 1997, se tiene como objetivo establecer mecanismos que le permitan al municipio "en ejercicio de su autonomía para promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial".

económicos, jurídicos, técnicos, etc.) entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales; y la autonomía territorial, fundamentada en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad que rigen la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales⁵⁰ (Ortiz Rodríguez, 2014).

Un hecho clave en el que esta paradoja se intensifica es en 2013, alrededor del debate sobre si los municipios podrían prohibir la minería en sus territorios. En aquel momento, el Código de Minas impedía que las autoridades regionales y locales excluyeran de sus territorios la actividad minera de manera transitoria o permanente⁵¹. El intento del gobierno nacional por reglamentar dicha restricción para las autoridades locales demostraba contradicciones con el principio de autonomía territorial, y el ejercicio de la competencia que tienen los municipios de regular el uso del suelo mediante los planes o esquemas de ordenamiento territorial (POT – EOT). La postura del gobierno nacional se cimentaba básicamente en tres puntos: (i) su posición privilegiada en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales, (ii) la propiedad del subsuelo y los recursos naturales no renovables, y (iii) la declaración de la industria minera en todas sus fases como actividad de utilidad pública e interés social. En contraste, las intervenciones de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado pusieron de manifiesto que la autonomía y la descentralización de las entidades territoriales eran principios de igual valía en la organización del Estado. De esta manera solicitaron la participación activa y eficaz de las entidades municipales, en la autorización de actividades de exploración y explotación en sus territorios y el

⁵⁰ El artículo 288 de la CP prevé la distribución de competencia entre la nación y las entidades territoriales. Estas competencias serán ejercidas de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Principio de coordinación: Debe existir coordinación entre las entidades territoriales y la Nación para cumplir los fines del Estado. Principio de concurrencia: Proceso de participación entre las entidades territoriales y la Nación, en el diseño y desarrollo de programas y proyectos. Principio de subsidiaridad: En caso de que la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones, podrá apelar a niveles superiores (Departamento o la Nación) para que estos asuman el ejercicio de sus competencias (Ortiz Rodríguez, 2014).

⁵¹ Ley 685 de 2001 – Código de Minas “Artículo 37. *Prohibición legal*. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería”.

establecimiento de acuerdos entre los distintos niveles de gobierno⁵². Sin embargo, estas decisiones no fueron acatadas de la manera solicitada. Como respuesta, el gobierno nacional presentó un nuevo decreto⁵³ en el que no se preveía el establecimiento de acuerdos con los entes territoriales; sino más bien se establecía un procedimiento en el que la decisión se concentraba en el nivel central (Viana & Negrete, 2015). Esta situación exigió de nuevo la intervención de las Cortes, quienes suspendieron el decreto en 2015 y en 2016 declararon la inconstitucionalidad de la prohibición a los municipios⁵⁴. De tal forma que los municipios tienen “permitido prohibir la minería” (Rodríguez Garavito, 2016), solucionando de esta manera la divergencia existente entre el marco que rige el ordenamiento territorial del país y las normativas que regulan las actividades extractivas. Estas contradicciones permean, igualmente, la relación entre los distintos niveles de gobierno y la distribución de competencias en la implementación de la política definida para el sector extractivo en los territorios. Una muestra adicional, de la definición de la política de expansión del sector extractivo desde el nivel central, con poca vinculación de las autoridades locales, manteniendo la centralización de la toma de decisiones y asumiendo la visión de estas autoridades como ejecutores de instrucciones (Zapata, 2014).

⁵² Corte Constitucional. Sentencia 123 de 2014.

⁵³ Decreto 2691 de 2014. “Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera”. Este decreto define los pasos para que los municipios soliciten la prohibición de la actividad minera al gobierno nacional. Dicha solicitud debe estar justificada a mediante argumentos técnicos financiados por la entidad territorial. La capacidad de decisión sobre la solicitud la tiene el Ministerio de Minas, que a su vez puede hacer consultas a empresas y gremios para la toma de su decisión. Todos estos elementos generaron controversia y fueron considerados como un desacato frente a solicitud realizada por la Corte respecto al establecimiento de un diálogo y acuerdo entre los niveles de gobierno(Viana & Negrete, 2015).

⁵⁴ A través de la Sentencia 273 de 2016 la Corte Constitucional declara inexecutable el artículo 37 de la ley 685 de 2001 “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”.

4.3 La Ampliación de la Frontera Extractiva y el Conflicto Armado Interno⁵⁵

El desarrollo de la IE en Colombia ocurre en un escenario de conflicto armado interno que no puede ser excluido de su análisis, en especial si el interés es develar las dinámicas producidas por la extracción en el ámbito local. A partir de los años 80, el control y explotación de algunos recursos naturales se ha configurado como fuente de financiación y perpetuación del conflicto armado. En este sentido, su explotación se integra a las estrategias de control territorial y financiación de los grupos en pugna (Pizarro Leongómez, 2015; Rodríguez Garavito, Rodríguez Franco, & Durán Crane, 2017). Existe una yuxtaposición entre las áreas donde se encuentran estos recursos, y los territorios que históricamente han sido azotados por las dinámicas del conflicto armado (González Posso, 2011). Asimismo, aquellos territorios donde se realiza o prevé el desarrollo de actividades mineras resultan atractivos para la expansión de los actores ilegales, al tener como incentivo los posibles beneficios que puedan ser apropiados de las rentas generadas por la explotación de estos recursos (Massé & Camargo, 2012). De esta manera la actividad extractiva ha entrado a ser parte de los factores subyacentes a la expresión bélica del conflicto interno colombiano, que en su complejidad evidencia como junto a los intereses militares, los actores armados buscan el control social, político y económico de estos territorios (Vargas Valencia, 2013).

La ampliación de la frontera extractiva en el país a través del fomento de proyectos a gran escala mediante la atracción de inversión extranjera se cimienta a mediados de los años 90, coincidiendo con uno de los momentos más violentos y críticos para el orden público del país. La promoción de las IE se apoyó en la definición

⁵⁵ Este apartado tiene como marco la caracterización del “conflicto armado interno” planteada por la Comisión Histórica del conflicto y sus Víctimas en el marco del proceso de paz llevado a cabo entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias FARC. En este sentido el conflicto armado interno colombiano se caracteriza por: (I) ser un conflicto prolongado; (ii) ser complejo tanto por la diversidad de actores involucrados, como por la superposición de conflictos de distintas naturaleza que en él se articulan; (iii) ha sido discontinuo, es decir, ha atravesado distintos momentos de desarrollo; (iv) es un conflicto con profundas diferencias regionales; (v) un conflicto atroz que ha dejado como principal damnificada a la población civil; y (VI) un conflicto con raíces políticas, en el que se involucran proyectos de sociedad que se contraponen (Pizarro Leongómez, 2015)

de políticas de seguridad y defensa. El auge de las actividades mineras y petroleras trajo consigo una mayor presencia militar del Estado para la protección de la operación de proyectos minero-energéticos; así como la exacerbación de actores armados y sus aliados que ejercían el poder y control ilegítimo sobre estas zonas (Vargas Valencia, 2013). De esta manera se ha vivido un proceso de securitización de los minerales en el que se despliegan mecanismos legales, como el despliegue militar de fuerzas del Estado, e ilegales, como la vinculación de grupos al margen de la ley en el control de los territorios donde se encuentran (Vélez Torres, 2014). Asimismo, muchos de estos mecanismos se producen en una zona gris en la que confluye la legalidad y la ilegalidad. En este marco se fomentan prácticas como la denominada “privatización” de la fuerza pública para la protección de las empresas extractivas; al tiempo que se producen clandestinamente relaciones de doble vía entre grupos armados ilegales y grupos empresariales o elites políticas regionales, que se desenvuelven en ámbitos como la institucionalidad pública y corporativa. De tal forma que con su acción, los armados benefician los intereses sociales, políticos y económicos de estos grupos; al tiempo que la acción de estos sujetos es funcional a la perpetuación y control territorial de las estructuras armadas ilegales (Vargas Valencia, 2013).

A partir de los años 90 y más claramente desde el 2002, el gobierno nacional vincula las políticas de desarrollo y las de seguridad y defensa (Tierra Digna, 2015). Dicha sinergia se justifica por la necesidad de combatir a fuerzas irregulares (guerrillas y paramilitares) en distintas regiones del país en un contexto de conflicto armado interno. No obstante, la existencia de este conflicto no fue aceptada a lo largo de gobierno Uribe (2002-2010) en el que se hablaba del combate de una amenaza terrorista, cuyas estrategias provocaron múltiples violaciones de los DDHH y se veía limitada la aplicación de las herramientas internacionales para su defensa en el marco del DIH (Revista Semana, 2005; Uprimny Yepes, 2005). Durante la primera década de los años 2000, la aplicación de la política de seguridad democrática se constituye en premisa para fortalecer la confianza inversionista (DNP, 2003; Ministerio de Defensa,

2003). Por ello, el objetivo central fue recuperar el control militar del territorio nacional incrementando la presencia de la fuerza pública en las distintas regiones del país. La mayor expansión de la frontera extractiva y, en consecuencia, el auge del sector minero-energético coincide con el fortalecimiento del aparato militar. Así se produjo estabilidad para la inversión, se posibilitó el ingreso de las empresas a los lugares donde se encontraban los minerales, y se proporcionaron las condiciones de seguridad para que se realizaran actividades de exploración y explotación.

El desarrollo del sector extractivo ha estado acompañado no sólo por una adecuación de la institucionalidad sectorial, sino por un proceso de militarización integrado por al menos tres estrategias: (i) la creación de batallones especiales energéticos y viales, (ii) la creación de Centros de Operaciones Especiales para la protección de infraestructura Crítica y económica del Estado (COPEI), (iii) el establecimiento de convenios de cooperación entre empresas del sector y la fuerza pública (Cepeda Castro, 2015). En su conjunto, las estrategias han sido valoradas como procesos de privatización de la fuerza pública al ponerla al servicio de actores económicos privados. Hechos como, por ejemplo, la definición de la infraestructura minero-energética como su área de responsabilidad de acción o la ubicación de seis de los veinte batallones dentro de los predios de empresas, sustentan estas apreciaciones. Los dos casos analizados en esta tesis son muestra de ello, ya que en los predios aledaños a las explotaciones propiedad de las empresas Drummond en la Jagua de Ibirico (Cesar), y en los campos de Pacific Rubiales en Puerto Gaitán (Meta) se encuentran asentados batallones del ejército. Igualmente se ha cuestionado la transparencia y alcances de los convenios de cooperación establecidos entre el Ministerio de Defensa y diversas empresas del sector minero-energético. El establecimiento de este tipo de acuerdos ha experimentado un incremento desde el año 2000; sin embargo, las cifras no son concluyentes, ya que esta es una figura que viene siendo usada desde mediados de los 90, con gran nivel de confidencialidad (Cepeda Castro, 2015; Jean, 1996; Tierra Digna, 2015). La ausencia de un marco legal

que los regule, la carencia de herramientas para su control y seguimiento, además de las dificultades impuestas para acceder a la información contenida en ellos, con el argumento de confidencialidad por motivos de seguridad nacional, son algunos de los problemas identificados en este mecanismo. La cercanía entre la fuerza pública y las empresas extractivas genera riesgos (Massé & Camargo, 2012). En este sentido, se han identificado y documentado violaciones a los DDHH en el marco de estos convenios y la vinculación de algunas de estas unidades militares en crímenes de lesa humanidad como los denominados “falsos positivos”⁵⁶. Estas situaciones incrementan los niveles de desconfianza de las comunidades locales hacia la fuerza pública, especialmente, en contextos de antagonismo entre la población civil y las empresas extractivas (Cepeda Castro, 2015; PAS & ASK, 2015; Tierra Digna, 2015).

La relación entre las empresas extractivas y los grupos armados ilegales se configura de manera diferenciada en los territorios, aunque en términos generales, tanto las guerrillas como los paramilitares aprovecharon el desarrollo de actividades mineras y petroleras como oportunidad para el fortalecimiento político y financiero de sus estructuras armadas. La disputa para beneficiarse de parte de los recursos y las rentas generadas entró a hacer parte de los incentivos para afianzar su presencia y obtener el control de estas zonas. Así, la participación de los grupos irregulares en las actividades extractivas se ha dado de forma directa e indirecta (Massé & Camargo, 2012). La guerrilla y los paramilitares se han involucrado de manera directa en el proceso de explotación, como ocurre con el oro en varias regiones del país donde controlan su extracción y venta; de igual forma, participan en el robo y contrabando de hidrocarburos. No obstante, la apropiación de rentas mediante estrategias directas no es la característica predominante en los casos de estudio abordados por esta tesis. En ellos, más bien se observan una amplia variedad de prácticas que les han permitido a

⁵⁶ En Colombia se conoce como “falsos positivos” a las ejecuciones extrajudiciales de civiles, en su mayoría jóvenes y campesinos, por parte de miembros del ejército nacional que posteriormente eran presentados como bajas en combate contra grupos irregulares con el objetivo de recibir incentivos por los resultados obtenidos. Estos hechos ocurrieron bajo las directivas de la denominada política de “Seguridad Democrática” implementada durante el gobierno Uribe.

los actores armados beneficiarse indirectamente de la presencia de IE, las cuales oscilan entre la conducción de acciones clandestinas e ilegales, y la infiltración de su acción en gobiernos e instituciones públicas.

La naturaleza de cada uno de los actores ilegales determinó el tipo de estrategias que desplegarían en estos territorios de extracción y su relación con las empresas. Desde mediados de los años 80 se incrementa la ofensiva guerrillera hacia la infraestructura petrolera del país, la ejecución de secuestros a personas vinculadas con la industria, así como el cobro de extorsiones a las empresas y contratistas para permitir su actividad en distintas zonas del país. De esta manera se generó el pago de “cuotas de seguridad” por parte de empresas multinacionales a estos grupos (González Posso, 2011). No en todos los casos estas acciones han estado determinadas exclusivamente por intereses económicos; a ellas se han vinculado posturas políticas respecto a la nacionalización de los recursos, el ejercicio de la soberanía y la oposición a la presencia de transnacionales (FIP, 2015). Por su parte, el accionar de los grupos paramilitares estuvo vinculado a la construcción de acuerdos con algunas empresas para ofrecer servicios de seguridad frente a las acciones de la insurgencia. Así, por ejemplo, se ha documentado el financiamiento de las empresas Drummond y Prodeco, entre 1996 y 2006, a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) con las cuales había sido definida una estrategia de acción conjunta en el centro del Cesar. A estos hechos se encuentran relacionados los desplazamientos forzados masivos de predios, que ahora hacen parte de la concesión minera, y el asesinato de líderes sindicales (Moor & Van de Sandt, 2014). De igual manera, estructuras paramilitares del Meta, como el Ejército Revolucionario Anticomunista de Colombia (ERPAC) recibieron pagos por protección de parte de la empresa petrolera Pacific Rubiales; y posterior a su desmovilización en 2011, algunos de sus ex-miembros fueron contratados en los cuerpos de seguridad oficial de la empresa. Estas situaciones han suscitado interrogantes sobre los vínculos de las empresas con estructuras armadas ilegales, incluso luego de la desmovilización paramilitar. La relación de estos grupos irregulares

no sólo ha versado sobre asuntos de seguridad, se han desplegado otros mecanismos que han permitido ejercer presión sobre las empresas, encubrir los aportes generados desde ellas a estas estructuras y generar control sobre otros conflictos que se desencadenan con relación al proyecto extractivo. Algunos grupos paramilitares han usado o creado empresas contratistas y proveedoras de otro tipo de servicios para las empresas, con el fin de que sean intermediadoras para el recibo de sus pagos; y han infiltrado órganos de participación comunitaria para ejercer influencia sobre la vinculación de mano de obra no calificada en zonas petroleras como ocurre en Puerto Gaitán, Meta (Massé & Camargo, 2012).

Los grupos al margen de la ley también desplegaron estrategias para captar las rentas públicas, que recibían estas regiones por concepto del pago de regalías. La captación de estos recursos fue lograda principalmente a través del control de las administraciones locales, en algunos casos como resultado de la coerción sobre las autoridades locales; y en otros, en contubernio con funcionarios públicos y miembros de las elites políticas regionales. Por medio de la intimidación en el Cesar, por ejemplo, durante la década de los 90, la guerrilla del ELN implementó una estrategia de ‘rendición de cuentas’ de las administraciones a través del secuestro de autoridades locales (alcaldes, concejales, personeros, etc.) solicitando informes respecto a ejecución presupuestal y disponibilidad de inversión. De esta manera adelantó ‘juicio revolucionario’ a un exalcalde de la zona carbonífera por presuntos malos manejos administrativos imponiendo una ‘sanción’ económica para su liberación (Barrera, 2014). Por su parte, las estructuras paramilitares en su proceso de expansión y hegemonía en varias regiones del país, como las que son objeto de este estudio, promovieron el establecimiento de pactos con elites políticas y empresariales de las regiones que permitieron su injerencia en la asignación y ejecución de estos recursos públicos desde finales de los años 90. La “parapolítica”, como ha sido denominado este fenómeno, ha sido un proceso de alianza y captura, una ‘arena de acción’ donde las elites políticas regionales y los grupos paramilitares intercambian bienes y servicios,

alcanzan objetivos conjuntos y particulares, y se disputan sus posiciones de poder. A través de esta sofisticada estrategia se establecieron arreglos institucionales que facilitaban la transacción e intercambio entre estas formaciones, así como la entrada de los armados a los regímenes políticos locales, influenciándolos de acuerdo con sus intereses (Nieto Matiz, 2012 p.124). La apropiación de los recursos de regalías a través de esta red de relaciones políticas e institucionales facilitó la contratación fraudulenta de cooperativas relacionadas con estos grupos, la elaboración de contratos sin objetivos precisos y la generación de sobrecostos en la adquisición de bienes y de obras públicas. De esta manera los grupos paramilitares han incidido en el mal uso de las regalías y la formulación de políticas (Pérez Salazar, 2011).

Casos de Estudio y Discusión de Resultados

La segunda parte de la tesis se centra en el componente empírico de la investigación y la discusión de los resultados obtenidos. Las transformaciones que sufren los TdE son abordadas a partir del análisis de los conflictos sociales que en ellos se experimentan. Para ello se analizan dos casos de estudio localizados en Colombia: la extracción de petróleo en el municipio de Puerto Gaitán, en el departamento del Meta; y, la extracción de carbón en los municipios de La Jagua de Ibirico y El Paso, en el departamento del Cesar. Los capítulos 5 y 6 parten de la descripción de episodios críticos vividos en estos lugares. Entiendo por episodio crítico la expresión pública y de mayor intensidad de diversos conflictos que se experimentan en estos TdE. A partir de estos episodios, se despliega el análisis de las trayectorias que los conflictos sociales han recorrido y las transformaciones producidas en estos territorios en los cinco ámbitos de análisis: (i) cambios espaciales, (ii) capacidad de acción colectiva, (iii) calidad de los gobiernos locales, (iv) diversificación económica y (v) niveles de igualdad. Los siguientes capítulos ilustran la manera cómo distintas sociedades afrontan el desarrollo de IE.

5. Petróleo Sí, Pero No Así⁵⁷: Extracción de Petróleo en Puerto Gaitán, Meta

El ciclo de protestas vividas en Puerto Gaitán, entre los meses de junio y octubre de 2011, son la puerta de entrada para el análisis del desarrollo de la IE petrolera en este municipio. Este capítulo presenta el análisis del caso en cuatro partes. En la primera, se realiza una descripción del episodio crítico en la que se esboza ya un mapa de conflictos, actores, intereses y estrategias que se explicitan en este momento histórico. La segunda expone algunos elementos y conflictos subyacentes, que enriquecen la comprensión de la situación vivida. La tercera parte examina las transformaciones que los conflictos sociales vividos han producido en este TdE. Por último, se plantean algunas conclusiones respecto al estudio de caso.

5.1 Las Protestas de 2011: Un Hito en la Historia de la Industria Petrolera en Puerto Gaitán.

El año 2011 es un punto de inflexión para la industria petrolera en el municipio de Puerto Gaitán, Meta. Entre junio y octubre de 2011 un ciclo de protestas alteró el orden público y el funcionamiento de las empresas petroleras, provocando cambios en las relaciones laborales y sociales. Las condiciones laborales diferenciadas entre los empleados de las principales empresas operadoras⁵⁸ y los trabajadores de sus empresas contratistas fue el desencadenante del ciclo. Una vez iniciada la movilización, a las demandas sindicales se sumaron reclamos sociales del conjunto de la población. Ambos tipos de protestas responden a conflictos subyacentes que en determinados momentos convergen. Sin embargo, la naturaleza de esos conflictos, los diferentes intereses de los actores involucrados, la manera como fueron gestionados por las instituciones públicas y las empresas petroleras acaban por crear escenarios diferenciados de concertación desarticulando las demandas sindicales y sociales.

El episodio crítico tiene su origen en el conflicto por condiciones salariales y de trabajo entre los trabajadores de la contratista Montajes JM S.A. y la operadora CEPSA,

⁵⁷ Expresión retomada de la entrevista PGT38- 10112014Presidente de JAC del casco urbano.

⁵⁸ La multinacional española CEPSA, y la canadiense PACIFIC RUBIALES ENERGY (PRE).

en el mes de junio en Puerto Gaitán. Ante la falta de acuerdo entre las partes, el 1 de julio fueron despedidos 1.100 empleados aduciendo riesgos para los trabajadores y su actividad. Algunos de los despedidos eran afiliados a la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO). Las repercusiones que podría traer este conflicto para el orden público de la zona hicieron que el vicepresidente de la República, Angelino Garzón, convocará un proceso de negociación en Bogotá entre la USO y las empresas afectadas. Se llegó a un acuerdo inicial para la readmisión de parte de las personas despedidas que parecía dar solución al acuerdo. Sin embargo, una nueva protesta desmanteló dicho acuerdo. El 18 y 19 de julio, alrededor de 5000 trabajadores de empresas contratistas del Campo Rubiales, operado por PRE, bloquearon las vías de acceso al campo y paralizaron su producción. Los manifestantes demandaban contratos estables, incrementos salariales y mejoras en el alojamiento y la alimentación (Molano Bravo, 2011b). El gobierno exigió a la USO detener la nueva protesta como condición para refrendar la readmisión de los despedidos. Sin embargo, el sindicato consideró que no podía obligar a los trabajadores a desistir de su movilización, frustrando el acuerdo (Esteller & López, 2011). Los dos días de manifestación dejaron varias personas heridas, daños en las instalaciones de la empresa y zonas aledañas a la operación, así como grandes pérdidas económicas al impedirse la producción de 177.000 barriles de crudo diarios (El Espectador, 2011e; Revista Semana, 2011d).

La crisis de Puerto Gaitán fue ampliamente difundida a nivel nacional e internacional. Existía el riesgo de que las movilizaciones se replicaran en otras zonas petroleras del país generando inestabilidad en un sector importante para la economía. Igualmente, la crisis podía interferir con la aprobación del TLC en el Congreso de EEUU, que había requerido avances en la garantía de DDHH y libertad sindical. Por ello, la intervención del gobierno nacional resultaba imperativa (Pacheco, 2011; Revista Dinero, 2011; Sánchez, 2011).

El gobierno colombiano ordenó el desplazamiento de altos mandos del ejército y la policía nacional para ejercer el control de la zona, a la vez que solicitaba la suspensión inmediata de las protestas para poder encontrar soluciones a las demandas de los trabajadores y la población. Mientras, en Puerto Gaitán el vicepresidente de Asuntos Corporativos de PRE contactaba a los líderes de la protesta para dialogar y negociar. Así se estableció una mesa con la participación entre PRE, las compañías contratistas, la USO y los mandos de la fuerza pública. Voceros de los trabajadores expresaron que se había establecido un preacuerdo en torno a tres puntos: (i) la mejora de las condiciones laborales y de vida en la operación petrolera, (ii) la no imposición de sanciones a las personas vinculadas a la protesta, y (iii) la permanencia de la USO en la zona para la atención de los trabajadores. El preacuerdo posibilitó el restablecimiento de la actividad del campo Rubiales (Vanguardia, 2011); sin embargo, no significó la eliminación de las tensiones. A las demandas laborales se sumó la insatisfacción de la población local. A pesar del auge petrolero, los habitantes de Puerto Gaitán afrontaban un desmesurado aumento en el costo de vida y la falta de oportunidades laborales, además de la carencia de vías de comunicación y servicios públicos básicos como agua, electricidad, salud y educación.

El gobierno nacional se encontró con que la atención de la crisis requería abordar paralelamente la situación laboral en los campos; y las demandas de la población local. El 3 de agosto el vicepresidente instala un proceso de “Diálogo Social” en el municipio de Puerto Gaitán con la presencia del gobierno departamental, municipal, funcionarios de distintas entidades del nivel nacional, delegados de la población local, los trabajadores y las empresas petroleras. El evento se realizó en la catedral de la iglesia católica y el párroco de la misma fue el coordinador. El sacerdote había asumido el rol de mediador durante las protestas a petición de comerciantes locales para tratar de detener los saqueos y la destrucción de bienes que se vivieron en el casco urbano del municipio⁵⁹. En esa labor de mediación, el párroco ya había facilitado un encuentro

⁵⁹ PGT43- 12112014 Secretario Técnico “Acuerdo de Trabajo”.

entre autoridades locales, manifestantes, líderes de la USO y habitantes del municipio. En ese encuentro se explicitaron las distintas posturas que los habitantes tenían respecto a los medios violentos utilizados en la protesta. Aunque inicialmente la población y los comerciantes vieron con simpatía las protestas de los trabajadores, la violencia hizo que se desligaran de ellas⁶⁰. En palabras de una comerciante local, “no fue PG que se levantó frente a un contratista que quedó mal, no fuimos nosotros, fueron desadaptados de fuera que venían a quemar el pueblo y eso no lo íbamos a permitir”⁶¹.

El párroco, algunos profesionales y comerciantes de la zona urbana de Puerto Gaitán definieron la metodología y los temas a tratar en el “Diálogo Social”. En el proceso, quedó claro que las demandas de la “comunidad” se desmarcaban de las posturas de la USO y de los partidos políticos⁶². El proceso de diálogo social evidenció las diferentes posturas entre los actores. Las autoridades nacionales y locales hicieron hincapié en el importante papel de las empresas, pero demandaron a éstas mayor responsabilidad, compromiso con las comunidades locales y el cumplimiento de acuerdos previos que no habían sido atendidos. El presidente de la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP), en representación de las empresas, manifestó que la industria no podía reemplazar al Estado, pero podía apoyar al gobierno en la mejora de condiciones de la comunidad y la región. Asimismo, pidió mayor rigor en la inversión de los recursos de regalías y evitar que quedaran en manos de la corrupción. Afirmaciones que generaron el rechazo de las autoridades departamentales y municipales. Por su parte, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), a la que se adscribe la USO, denunció las condiciones laborales indignas de los trabajadores petroleros y la desatención por parte del gobierno nacional. En este mismo sentido, la USO propuso la necesidad de un diálogo abierto que las empresas petroleras no

⁶⁰ PGT46-13112014 Personero Municipal.

⁶¹ PGT42- 12112014 Comerciante y participante de las mesas de concertación.

⁶² PGT49-22102014 Comerciante y participante de las mesas de concertación; PGT 45- 13112014 Participante de las mesas de concertación.

estaban dispuestas a adelantar, y denunciaron la pretensión de algunos sectores de hacerlos responsables de lo ocurrido en las protestas (Diálogo Social Puerto Gaitán, 2011; Portafolio, 2011b; Valbuena, 2011). El 3 de agosto de 2011 fue una jornada histórica para Puerto Gaitán, pues fue la primera vez que la población pudo expresar sus demandas a una comitiva tan amplia del gobierno nacional y las empresas operadoras. En ese contexto de tensiones entre actores, el sindicato y la población local presentaron al gobierno y a las empresas operadoras sus demandas organizadas en nueve mesas temáticas de concertación a partir de las necesidades identificadas por los coordinadores locales del encuentro laboral, social, bienes y servicios, indígena, agraria, medio ambiente, vivienda, derechos humanos e infraestructura (Diálogo Social Puerto Gaitán, 2011).

Sin embargo, la trascendental jornada no solucionó las tensiones. En los meses siguientes, el proceso de “Diálogo Social” se fragmentó, tal y como se había evidenciado desde su preparación. Las demandas de la población local articuladas entorno al liderazgo del párroco se desvincularon de las reivindicaciones laborales presentadas por los sindicatos. El conflicto laboral se agravó, especialmente en la confrontación entre la USO y las empresas contratistas que trabajaban para PRE. Mientras tanto, PRE iniciaba un proceso de acercamiento a la población local del casco urbano del municipio con la colaboración del párroco. El sacerdote articuló una agenda de acción con algunos de los asuntos propuestos por voceros de la población local el 3 de agosto y PRE las asumió, desde entonces, como parte de su política de responsabilidad social corporativa⁶³.

En relación con el agravamiento del conflicto laboral, tan sólo quince días después de la histórica jornada del “Diálogo Social” la protesta se reinició con el bloqueo de la vía a Campo Rubiales y duros enfrentamientos entre los manifestantes y la fuerza pública. Los trabajadores alegaban que no se estaba avanzando en el diálogo con el Ministerio de Protección Social y las compañías petroleras; así como que desde el

⁶³ PGT43- 12112014 Secretario Técnico “Acuerdo de Trabajo”.

inicio de las protestas, PRE había paralizado la contratación de mano de obra local (Colprensa, 2011a; El Tiempo, 2011c; Escuela Nacional Sindical, 2011). Para el gobierno estas acciones eran injustificadas porque estaba en marcha una auditoría para verificar el cumplimiento de obligaciones y derechos laborales por parte de las empresas contratistas de PRE (Ministerio de Salud y Protección Social, 2011).

El 19 y 20 de septiembre la crisis laboral se agrava por la falta de respuesta del gobierno y la denuncia de despidos masivos por parte de estas empresas contratistas tras las protestas del mes de julio. En esta oportunidad participaron centenares de trabajadores⁶⁴. Mientras tanto, PRE atribuía los hechos a una minoría de 100 trabajadores de empresas contratistas destacando que ninguno de ellos hacía parte de su plantilla. La producción del Campo Rubiales se paralizó por dos días, lo cual supuso una pérdida de 40 millones de dólares sin contar los daños ocasionados a la infraestructura (El Espectador, 2011b; Portafolio, 2011a; Revista Semana, 2011b). Para la CUT, la solución era la conformación inmediata de una mesa de negociación entre los trabajadores, las empresas petroleras y el gobierno nacional. Asimismo solicitó la intervención de la OIT en el conflicto, con el fin de evitar un paro general de trabajadores de la industria al que se vincularan trabajadores de los demás municipios petroleros del departamento del Meta, de donde se extraía en ese momento el 35% de la producción nacional (Colprensa, 2011b).

Este nuevo episodio de protesta fue importante. Los reclamos laborales habían ganado credibilidad sumando cada vez más trabajadores a la protesta a pesar de la militarización del campo petrolero. El gobierno nacional tuvo que intervenir y PRE se sentó a negociar con los trabajadores a través de la USO, pero esta vez en Bogotá⁶⁵. El 22 de septiembre se llegó a un acuerdo para la formación de una mesa de negociación según lo demandado por la USO. En la mesa serían abordadas las condiciones salariales de los trabajadores (directos, contratistas y subcontratistas), la estabilidad de los

⁶⁴ En unas fuentes se hablaba de 600 personas, en otros se hablaba de 4000 participantes.

⁶⁵ PGT 48- 28112014 Líder comunitario y sindical.

contratos, las garantías para el ejercicio sindical, la vinculación de mano de obra local y los despidos injustificados (Revista Semana, 2011c). Eso hizo que las protestas cesaran y las actividades de explotación se reanudaran. Sin embargo, el proceso de negociación siguió teniendo importantes dificultades.

En los primeros días de octubre, la Comisión V del Senado realizó una visita de verificación al Campo Rubiales. Los parlamentarios exigieron salir de las oficinas y conversar con los trabajadores en campo. Allí fueron confirmadas las insatisfactorias condiciones en las que se encontraban los operarios⁶⁶. La visita pareció ser el preludio de algunos avances en la superación del conflicto. Pocos días después se divulgó la imposición de sanciones por parte del Ministerio de Protección Social a subcontratistas de las operadoras petroleras por irregularidades en la contratación laboral de sus empleados (El Tiempo, 2011d). No obstante, el anuncio del gobierno y la empresa de la existencia de un “Acuerdo para la Normalización laboral de Pacific Rubiales Energy”, que no había contado con la participación de la USO, provocó desconcierto. El 8 de octubre, PRE había llegado a un acuerdo con la Unión de Trabajadores de la Industria Energética Nacional (UTEN). La UTEN era un sindicato sectorial adherido a la Confederación General del Trabajo (CGT), creado en 2008, y hasta ese momento sin vinculación al sector petrolero ni a la región del Meta.

Como era de esperar, el acuerdo fue desconocido por la USO, que declaró cerrados los espacios de negociación con PRE y denunció la falta de honestidad de esta empresa al dilatar el proceso y promover de manera paralela la afiliación de sus trabajadores directos a la UTEN, un sindicato afín con sus intereses (USO, 2011b). Por su parte, PRE defendió la legitimidad del acuerdo, en tanto los afiliados a la USO eran trabajadores de empresas contratistas más no de PRE como en el caso de la UTEN. Por lo tanto, la mesa de negociación constituida en Bogotá se convirtió en otro intento fallido de dar salida al conflicto laboral (El Espectador, 2011a).

⁶⁶ Visita Comisión V del Senado de la República de Colombia a campos petroleros de PRE en Puerto Gaitán. 5 de octubre de 2011. En: <https://www.youtube.com/watch?v=nq0meUyaMWg&t=1s>

Ante estos hechos, la CUT y la USO, con el apoyo de otras 54 organizaciones nacionales e internacionales, promovieron la realización de una “Caravana Humanitaria al Campo Rubiales” para denunciar la violación de DDHH por parte de PRE y el Estado; y mostrar que PRE gobernaba el territorio como una “república independiente” en el que los campos petroleros estaban vallados, habían establecido controles de seguridad en vías públicas y los pobladores debían pedir autorización a la seguridad de PRE para ingresar a sus predios (USO & CUT, 2011).

El quiebre de la negociación hizo que el 24 de octubre se reactivara la asamblea permanente de trabajadores en los campos petroleros. Aunque la operación parecía funcionar con normalidad, se declaró alerta roja de seguridad al hallar material explosivo dentro del campo y la empresa sugirió la posible infiltración de grupos armados ilegales. Asimismo, amenazó con suspender la producción y las inversiones si el gobierno no garantizaba la seguridad en los campos (El Espectador, 2011a; El Tiempo, 2011a). Por otra parte, esta amenaza se dio en el contexto de una disputa con el gobierno nacional respecto al cálculo de la participación adicional de la empresa estatal Ecopetrol en el contrato⁶⁷.

Durante la reactivación del conflicto laboral, la USO denunció restricciones a la libertad sindical. El ejército, en colaboración con el personal de seguridad de PRE, impidió el acceso de los dirigentes del sindicato a los campos, donde se encontraban 5000 trabajadores en asamblea permanente. Además, PRE ordenó el desalojo de los campos de producción y en el proceso fueron retenidas arbitrariamente algunas de las personas que protestaban. Ante la falta de garantías y el riesgo de que se confabulara un complot para incriminarlos en hechos delictivos, los dirigentes sindicales abandonaron los campos petroleros (USO, 2011a; 2011e). Posteriormente, la USO denunció penalmente la violación del derecho de asociación y reunión de trabajadores

⁶⁷ Debate de control político sobre el caso Pacific Rubiales. Comisión V del Senado de la República de Colombia. 15 de mayo de 2013. En: <https://www.youtube.com/watch?v=Z5FCoB0fAKE&t=8583s>

por parte de PRE y varias de sus empresas contratistas (USO, 2013). De ahí en adelante, la relación entre la USO y PRE estuvo marcada por la tensión.

En contraste con la dinámica en el ámbito laboral, el proceso de acercamiento entre PRE y la población urbana tuvo avances significativos. El 30 de septiembre la empresa presentó el “Acuerdo de Trabajo” con la comunidad de Puerto Gaitán. El acuerdo fue definido como una nueva forma de relación entre la empresa y la comunidad a través de un diálogo social directo (Mesas de Concertación, 2011; Pacific Rubiales Energy, 2012). La empresa se comprometió a apoyar acciones para mejorar la situación social, ambiental, el desarrollo de la industria local, la situación de las comunidades indígenas y la infraestructura del municipio. El “Acuerdo de Trabajo” se desvinculó claramente de la agenda de asuntos laborales y derechos sindicales. Para su puesta en marcha se conformó una secretaría técnica que coordinaba las mesas de concertación. El sacerdote volvió cumplir un rol protagónico al ser designado responsable de dicha secretaría técnica que contó con el apoyo financiero y técnico de PRE (Mesas de Concertación, 2011). De esta manera, las acciones enmarcadas dentro del acuerdo pasaron a ser parte de la política de RSC de esta empresa. A los pocos días de la presentación del acuerdo social, luego de la visita de verificación de los parlamentarios, PRE se comprometió a invertir US\$25 millones en la implementación del mismo (El Tiempo, 2011b). Esas actuaciones ganaron la simpatía de la población urbana, pero no satisfacían las demandas de las comunidades rurales. Así se profundizaba la distancia entre las posiciones de sectores urbanos y aquellos sectores más cercanos a la acción sindical, a tal punto que en el mes de noviembre, una parte de la población de Puerto Gaitán defendía como consigna en las calles “no más abusos de la USO”⁶⁸ (USO, 2011c; USO, 2011d).

A finales de 2011 se experimentó un agravamiento de la situación de orden público como consecuencia de la acción de estructuras paramilitares en la zona, lo cual

⁶⁸ PGT 45- 13112014 Participante de las mesas de concertación.

suponía un alto riesgo para los dirigentes de la USO. Por ello el sindicato decidió salir de Puerto Gaitán, aunque manteniendo el contacto con algunos líderes y comunidades en la zona. El conflicto laboral se mantuvo latente, al igual que insatisfacción y tensión entre PRE y las comunidades rurales del municipio.

5.2. Tras Bambalinas: Los Conflictos Subyacentes a Las Protestas

La narración del ciclo de protesta muestra una serie de actores, intereses, relaciones y estrategias a través de los cuales se hacen visibles diferentes conflictos subyacentes que adquieren intensidad provocando un episodio crítico en un determinado momento histórico en Puerto Gaitán.

5.2.1. La complejidad de los actores y sus interacciones.

En torno a un conflicto laboral se hacen también visibles las demandas de la población local que reclamaba mayores beneficios de la bonanza petrolera. Sus demandas se centran en dos temas. En primer lugar, la priorización de cupos laborales para los habitantes de Puerto Gaitán y la contratación de proveedores de bienes y servicios locales. En segundo lugar, la mejora de servicios públicos básicos como agua, alcantarillado, electricidad, salud y educación. El curso de los hechos durante el episodio crítico muestra como las causas que en un primer momento posibilitaban la confluencia de intereses entre los distintos sectores de la población local y los trabajadores, poco a poco desaparecen. Cada uno de ellos acaba usando estrategias distintas y antagónicas para afrontarlos. Así se profundiza la brecha existente entre algunos sectores habitantes del casco urbano y los habitantes de la zona rural donde se encuentran ubicados los campos petroleros, quienes están más directamente afectados por la situación laboral.

Este escenario muestra la necesidad de complejizar en el tradicional análisis basado en un modelo tripartito de actores integrado por el Estado, la empresa y la comunidad local (Ballard & Banks, 2003). En Puerto Gaitán cada uno de estos actores presenta complejidades. El Estado interviene a través de los distintos niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal. La empresa toma distintas formas en el

territorio. Por un lado, se encuentra la empresa operadora, responsable ante el gobierno nacional de la explotación, en el momento de la crisis, la multinacional Pacific Rubiales Energy (PRE), que actuaba a través de su filial en Colombia Meta Petroleum Corp. Por otro lado, el conjunto de empresas contratistas a través de las cuales esta operadora implementa las distintas etapas del proyecto de extracción. La comunidad local es también una etiqueta muy amplia que engloba una pluralidad de posturas dentro de la población que habita el territorio. De ahí que se diferencien sectores dentro de la población local atendiendo a si habitan en la zona rural o urbana del municipio, si son población originaria o residente de manera previa al boom petrolero, población migrante por causas económicas o indígena. Dentro de este conjunto de actores locales también cobra relevancia un sector de la iglesia católica, que se desempeña como mediadora entre sectores de la población y PRE. Finalmente se identifican otros actores, como los sindicatos USO y UTEN, que son externos al TdE pero participan en las relaciones que allí se tejen.

Otro asunto subyacente a las protestas y que incrementaba la complejidad de los conflictos eran las dinámicas políticas locales, tanto formales como informales. De manera breve presento aquí la influencia de la dinámica electoral (política formal) y de las Juntas de Acción Comunal (política informal) en este escenario conflictivo.

El ciclo de protesta y su afrontamiento ocurre en medio de campaña para la elección de autoridades departamentales y municipales. En algunos momentos, los reclamos realizados a las empresas por parte de la población se solapaban con las inconformidades de la ciudadanía con la gestión del gobierno local. Además, el proceso electoral estaba afectado por un incremento inusitado en la inscripción de votantes que podía estar relacionado con la explotación petrolera debido a tres situaciones: (i) la decisión del municipio de priorizar a los inscritos en el padrón electoral a la hora de otorgar cupos de trabajo en las empresas petroleras; (ii) el posible interés de PRE en incidir en la elección del alcalde ya que sólo con el voto de sus trabajadores,

aproximadamente seis mil, podría incidir en la elección del alcalde y el concejo⁶⁹ (Montero, 2011); y (iii) la injerencia de estructuras paramilitares fomentando la trashumancia electoral y constriñendo a la población para ejercer su voto, razón por la cual Puerto Gaitán era una zona electoral en alto riesgo (Calero Chacón, 2011).

Las elecciones de alcaldes y gobernadores para el periodo 2012-2015 tuvieron lugar el 30 de octubre de 2011. Los tres periodos anteriores habían estado dominados por Oscar Bolaños, que había sido alcalde en dos de ellos, dando paso en el periodo intermedio a un familiar. Por esta razón fue acusado de intervención indebida en política, además de ser investigado por malas prácticas en procesos de contratación y manejo del dinero público, en su mayoría proveniente de regalías petroleras. Los resultados electorales de 2011 no cambiaron la tendencia. El ganador, Edgar Humberto Silva, era afín a los intereses de Bolaños no sólo por sus tendencias políticas, sino también por haber ejercido como personero del municipio hasta 2010⁷⁰. Los resultados fueron impugnados por los demás aspirantes que denunciaron distintas modalidades de fraude electoral, la intervención indebida del alcalde Bolaños y la participación de las multinacionales petroleras a favor del ganador. De esta manera, Silva inicia su periodo de gobierno en enero de 2012 en medio de cuestionamientos respecto a la validez y legitimidad de su elección.

La importancia de la política informal está presente en la relación entre PRE y las comunidades que habitaban el área de influencia directa (AID) de la operación petrolera. La relación era directa y bilateral entre la empresa y las comunidades a través de sus Juntas de Acción Comunal (JAC). Las JAC son organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro integradas por los vecinos residentes de un barrio o vereda, para

⁶⁹ Teniendo en cuenta que, en las elecciones de 2008, el alcalde requirió tan sólo de 2856 votos para ser elegido (Montero, 2011).

⁷⁰ En Colombia el personero es el representante del ministerio público, es decir, de los órganos de control a nivel municipal. En este sentido debe velar por el interés público, vigilar a los funcionarios, guardar y promover los DDHH.

promover la gestión social de su desarrollo⁷¹. Las JAC gestionaban las ofertas laborales en estas zonas, la contratación de proveedores locales, los acuerdos de inversión voluntaria de la empresa en las veredas, y en algunas ocasiones, la entrega de compensaciones económicas. En la mayoría de oportunidades estas acciones ocurrían sin articularse al plan de desarrollo local, o a los planes de vida de las comunidades indígenas. La intervención de las autoridades era solicitada por las partes en caso de que fuese necesario dirimir algún conflicto con respecto al cumplimiento de los acuerdos⁷². Este modelo de relación fortaleció la idea según la cual el área rural del municipio funcionaba como una “república independiente” respecto a la regulación del gobierno municipal. Sin embargo, esa relación estaba mediatizada por las necesidades de la empresa y la capacidad de presión de las comunidades. La empresa necesitaba la aprobación de las comunidades para conseguir o modificar su licencia de explotación y, también, reducir el riesgo de protestas que podían afectar el funcionamiento regular de su operación. El bloqueo de vías de acceso a los campos petroleros se convirtió en la forma más efectiva de las comunidades para captar la atención de la empresa y las autoridades locales e impulsar sus demandas⁷³. De esta manera se construyó un relacionamiento ocasional y reactivo, que solucionaba episodios críticos en el corto plazo, con acuerdos que podrían convertirse en una “bomba de tiempo” a medio o largo plazo⁷⁴.

5.2.3. Los procesos generadores de conflictos.

En este trasfondo de interacciones complejas entre los distintos actores se identifican seis procesos subyacentes que alimentan distintos conflictos en el territorio y que se expresan de distintas maneras en el ciclo de protestas que se desencadena en

⁷¹ Ley 743 de 2002. Art.8 “La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa”

⁷² PGT 36-23102014 Funcionario del Ministerio Público Regional; PGT46-13112014 Personero Municipal.

⁷³ PGT 33- 17102014 Líder del área rural, habitante del AID.

⁷⁴ EM1- 08012015 Funcionario operadora petrolera.

Puerto Gaitán en 2011: (i) las dinámicas promovidas por la migración económica, (ii) las modificaciones en la estructura productiva, (iii) las mecanismos usados para la distribución de cupos laborales y contratos a proveedores locales con la industria petrolera, (iii) el deterioro de las condiciones medio ambientales en el área de influencia directa (AID), (iv) los cambios en la cotidianidad de las poblaciones por el uso del espacio, y (v) la informalidad en la propiedad y la acumulación irregular de tierras imperante en esta región.

La migración económica. El boom petrolero produjo un crecimiento exponencial de la población en Puerto Gaitán. En diez años pasó de tener 18300 habitantes a albergar 45000 personas aprox. en 2014⁷⁵. El incremento de población flotante en el municipio incentivó la disputa entre personas oriundas y foráneas para acceder a los beneficios que traería la actividad petrolera. La llegada de las operadoras petroleras ejerció un efecto llamada, lo cual aumentó el número de competidores por las oportunidades laborales que se generaban en el sector⁷⁶. Gran parte de la ola migratoria se ubicó en las proximidades de la explotación petrolera, dentro del AID. De esta manera la empresa les debía dar prioridad a la hora de realizar nuevas contrataciones e inversión social en proyectos en beneficio de las comunidades (PBC) dentro de su política de RSC⁷⁷. De ahí que durante el episodio crítico sectores de la población local, habitantes del área urbana, hacían énfasis en la necesidad de que los beneficios fuesen otorgados prioritariamente a los “hijos de Puerto Gaitán”⁷⁸.

Las modificaciones de la estructura productiva. La extracción petrolera irrumpe en una economía débil, con una fuerte influencia de actividades ilícitas como el cultivo y procesamiento de hoja de coca. Luego de la puesta en marcha de los planes de erradicación de estos cultivos, la vinculación a la industria del petróleo era

⁷⁵ PGT 47- 14112014 Secretario de Planeación, Alcaldía de Puerto Gaitán. Esta cifra es tomada de la entrevista, debido a que el último censo de población realizado a nivel nacional fue en el 2005.

⁷⁶ PGT 34- 18102014 Presidente JAC casco urbano; PGT 51- 18102014 Presidente JAC zona rural; PGT 33- 17102014 Líder del área rural, habitante del AID.

⁷⁷ Contratos de exploración y producción a partir de 2012. Anexo F. Términos y condiciones para los programas de beneficio de las comunidades- PBCs.

⁷⁸ PGT 45- 13112014 Participante de las mesas de concertación.

especialmente atractiva para los habitantes de la zona. Esta industria distorsionó el mercado laboral en Puerto Gaitán. A pesar de las quejas sindicales, los niveles salariales y las condiciones laborales eran mejores que en el resto de los sectores productivos como la agroindustria, la ganadería o la agricultura. Esta situación erosionó la competitividad de esos otros sectores y contribuyó al aumento de la dependencia del sector petrolero. Es este sentido, el efecto tractor de la explotación petrolera se manifestó en la proliferación de pequeños negocios destinados a satisfacer sus necesidades tales como hoteles, restaurantes, empresas de transporte, parqueaderos, talleres de reparación mecánica, etc. Durante el trabajo de campo las personas entrevistadas señalaban que la actividad petrolera era la única fuente real de empleo, o al menos a la que querían acceder, a pesar de que en el municipio se desarrollaban complejos agroindustriales de cultivo de palma y cría de porcinos.

Las transformaciones en la estructura productiva resultaron desfavorables en términos de igualdad social y económica en el municipio. Por una parte, la vinculación a esta actividad era símbolo de éxito y prestigio social, desincentivando el ejercicio de otras ocupaciones en la que probablemente existía mayor experticia dentro de la población. Por ejemplo, la entrada al sector petrolero se convirtió en un ideal de vida para la juventud que buscaba formarse en cualquier tarea que facilitara su ingreso a estas empresas. Por otra parte, a consecuencia de las altas remuneraciones ofrecidas, Puerto Gaitán sufrió un gran incremento del costo de vida. Esta situación dificultó la subsistencia de quienes estaban vinculados a otros sectores económicos y acrecentó las expectativas de la población de trabajar en esta industria. Sin embargo, las expectativas chocaban con la realidad. De un lado, la demanda de personal no cualificado era baja debido a la tecnificación de los procesos de extracción. La mayor demanda de personal se concentró en la construcción de infraestructuras en las fases iniciales de los proyectos. De otro, las empresas petroleras subcontrataban gran parte de las tareas a otras empresas, por lo que no todos los trabajadores de la industria

disfrutaban de los beneficios especiales otorgados por las operadoras a sus empleados directos (pagas extras, seguros, bonificaciones).

Distribución de cupos laborales y contratos. En Puerto Gaitán, al igual que en otros municipios petroleros, las JAC ganaron poder al constituirse como intermediadoras laborales por la fuerza de la costumbre. Al ser la única institución existente en las áreas rurales que podían certificar la condición de ser poblador local, era a ellas a quienes las empresas solicitaban el personal requerido en la operación. Las JAC recibían las ofertas de trabajo y determinaban los criterios para elegir quiénes podrían cubrir las vacantes. Esa práctica incentivó la corrupción de los dirigentes de las JAC.

Deterioro de condiciones medioambientales. La contaminación del aire por el polvo de la carretera afectaba especialmente a las poblaciones ubicadas a la orilla de la vía que conduce del casco urbano de Puerto Gaitán a los campos petroleros. La carretera, cuya extensión es de 157 km, carecía de cubrimiento asfáltico y soportaba el paso diario de miles de carro-tanques que transportaban el crudo, causando daños en la salud y en las propiedades de las comunidades vecinas. Asimismo, en algunas zonas comenzaban a percibirse dificultades en el acceso a fuentes de agua, debido al uso de la empresa del agua subterránea para la extracción del crudo. Además, varias comunidades denunciaron contaminación de aguas superficiales por hidrocarburos.

Reconfiguración del espacio. El establecimiento de la explotación petrolera en Puerto Gaitán reconfiguró la cotidianidad de la totalidad de la población. No obstante, en términos espaciales, las mayores alteraciones se produjeron en la vida cotidiana de la zona rural. La puesta en marcha del proyecto petrolero restringió la movilidad de la población local por áreas que pasaron de ser áreas públicas a convertirse en propiedad privada o, al menos, objeto de controles de seguridad impuestos por PRE, con el apoyo de la fuerza pública.

Cambios en la tenencia de la tierra. De otro lado, los procesos de colonización, la ausencia histórica del Estado, la presencia de actores armados ilegales, el despojo y el

desplazamiento forzado son causas de la precaria formalización de los derechos de propiedad en esta región. El conflicto histórico por la tierra se reaviva con la expansión de los negocios PRE. Sus propiedades se solapaban con predios en los que residían de manera previa familias campesinas, en algunos casos, víctimas de la violencia (Rutas del Conflicto, 2017).

5.3 Las Transformaciones del TdE

Habiendo esbozado el entramado de conflictos que la explotación petrolera cataliza o, al menos, actualiza, a continuación se presenta el análisis de las transformaciones experimentadas en el territorio a partir del estudio de la trayectoria de estos conflictos agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) Distribución de oportunidades de empleo y condiciones laborales en la industria petrolera; (ii) la distribución y uso del espacio; (iii) condiciones medioambientales ; y (iv) la provisión de servicios públicos por parte del gobierno local y la inversión social voluntaria de la empresa.

5.3.1 Eje 1: distribución de oportunidades de empleo y condiciones laborales dentro de la industria petrolera.

El análisis de este eje evidencia que el establecimiento de la explotación petrolera, además de generar transformaciones esperables en la estructura productiva de la región, ha producido otras transformaciones menos obvias a través de los conflictos vinculados con la distribución de oportunidades económicas y con el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores. A continuación, abordo estas transformaciones.

5.3.1.2 Transformaciones generadas por los conflictos en torno a la distribución de oportunidades de empleo. Como ya se ha apuntado con anterioridad, los mecanismos utilizados para determinar los beneficiarios de los cupos de contratación de las empresas petroleras y para seleccionar a los proveedores de bienes y servicios han generado y/o reforzado una serie de conflictos. Al analizar en profundidad esos procesos conflictivos, se descubre que han influido tanto en los ámbitos de la

capacidad de acción colectiva como en la calidad del gobierno local. Esas transformaciones no son lineales. Algunos de los cambios fueron eminentemente negativos, mientras que otros produjeron resultados ambiguos para el desarrollo territorial.

Capacidad de acción colectiva. En el caso de la capacidad de acción colectiva se observan dos transformaciones: (i) la desnaturalización de los organismos de acción comunal de primer y segundo grado, las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Asociaciones de Juntas (ASOJUNTAS)⁷⁹; y (ii) la conformación de una veeduría laboral por parte de algunos sectores de la ciudadanía, con el objetivo de hacer seguimiento a las entidades que intervenían en el proceso de distribución de cupos laborales. La primera transformación es claramente negativa, mientras que el potencial de la segunda, que parece positivo, se ve limitado por la falta de claridad respecto a los actores involucrados y sus intereses. En los párrafos siguientes son abordadas ambas con mayor profundidad.

Como ha sido explicado en Puerto Gaitán, al igual que en otras regiones petroleras del país, las organizaciones de acción comunal se constituyeron en un actor protagónico en la intermediación laboral entre la población local, las operadoras y sus contratistas. Lejos de responder a una normativa estatal, la gestión de las oportunidades de empleo por parte de estas organizaciones fue una práctica que se institucionalizó por la costumbre. Las JAC en el área rural y ASOJUNTAS en el área urbana adoptaron de manera discrecional diferentes prácticas en la gestión de la intermediación. De esta forma se incentivó el abuso de poder y la corrupción en el ejercicio del liderazgo comunal.

En el área urbana ASOJUNTAS creó una instancia denominada “Comité Empresarial”. Este Comité administraba la inscripción de los demandantes de empleo

⁷⁹ Estas organizaciones son consideradas una expresión social organizada de la sociedad civil, de naturaleza solidaria y sin ánimo de lucro para la promoción de un “desarrollo integral, sostenible y sustentable a partir del ejercicio de la democracia participativa” cuyo funcionamiento data de mediados de siglo XX en el país.

en el Registro Único de Mano de Obra (RUMO) creado por la alcaldía desde el año 2002 para la selección del personal. Al registrarse, las personas demandantes de empleo recibían una puntuación teniendo en cuenta varios criterios: lugar de origen, estudios realizados, experiencia laboral, número de personas a cargo y lugar de votación. De tal forma que esta puntuación determinaba el orden en que las ofertas laborales eran distribuidas. Sin embargo, en 2011, el RUMO perdió legitimidad y credibilidad. Por una parte, responsables de la administración del RUMO y los líderes de las JAC, con potestad de certificar la residencia en el municipio, se presentaron como candidatos al concejo municipal y pusieron el sistema de ofertas laborales al servicio de sus intereses electorales⁸⁰. Por otro lado, la inscripción en el RUMO conllevaba el pago de una cuota mensual que limitaba la igualdad en el acceso de todas las personas a las oportunidades laborales allí ofertadas (Montero, 2011).

En la zona rural las JAC tenían una relación directa con las operadoras. Las empresas hacían solicitudes a los presidentes de las juntas para la vinculación laboral de personas y proveedores locales. La práctica generalizada fue la distribución de estas vacantes siguiendo el orden consecutivo de un listado de residentes manejado por las directivas de cada JAC, sin importar si estas personas eran aptas o no para realizar la labor. La falta de control y regulación estimuló la generación de conflictos entre vecinos en las comunidades; así como la proliferación de malas prácticas por parte de algunos líderes comunales. Se produjeron casos de nepotismo, se cobraba la inclusión en el listado de personas que no habitaban en la zona y se vendían ofertas de trabajo (cupos) pasando por alto el orden acordado para la asignación de las vacantes. En otros casos, argumentando dar beneficio a toda la comunidad, eran incluidos adultos mayores quienes cuando recibieran el turno enviaban a alguien en su lugar, estableciendo un acuerdo interno para recibir la compensación económica⁸¹. Las prácticas irregulares se replicaron igualmente en la intermediación para la

⁸⁰ PGT 34- 18102014 Presidente JAC, casco urbano.

⁸¹ PGT 30- 15102014 Presidente JAC, zona rural.

contratación de proveedores. Ante la inexistencia de ofertantes de algunos servicios en estos lugares, se negociaba el ingreso de empresas externas que eran presentadas como locales ante la operadora petrolera. El acceso a la industria se convirtió en un privilegio de quienes eran cercanos a las directivas de las organizaciones comunales; así como de quienes pagaran el precio de aparecer en los listados, aunque no habitaran en el municipio.

El poder adquirido por estas organizaciones comunales estimuló la conformación de nuevas JAC en la zona rural, especialmente, en el área de influencia directa de los proyectos. Esta situación era motivada por el interés de obtener un mayor lucro de la relación con la industria petrolera. Aunque en cada una de las veredas existía una junta, las comunidades se organizaron en unidades territoriales más pequeñas, de esta manera las veredas se dividieron en sectores o nuevos asentamientos que iniciaron el trámite de legalización de sus JAC⁸². Así se sumó un nuevo factor adverso para la cohesión de las comunidades, en tanto agudizaba la lucha entre la población local por obtener beneficios de la industria. Por otra parte, las organizaciones comunales concentraron sus esfuerzos exclusivamente en estrechar relaciones con las empresas petroleras. Al imponerse el interés particular se desfiguró el rol que las JAC habían jugado históricamente en la promoción de procesos económicos, políticos, sociales y culturales para mejorar la calidad de vida de sus comunidades.

Las operadoras accedían a realizar la contratación, aunque tuvieran conocimiento de las malas prácticas de algunas JAC, con el fin de evitar protestas o bloqueos que interrumpieran su actividad. De otro lado, existían al menos tres dificultades para iniciar acciones legales contra los dirigentes comunales. En primer lugar, el control de estas organizaciones era competencia de la Gerencia de Acción Comunal y Participación Ciudadana de la Gobernación del Meta, que ejercía la tarea de manera remota y débil sin articulación con las autoridades de Puerto Gaitán (Baquero, 2012).

⁸² PGT 47- 14112014 Secretario de Planeación, Alcaldía de Puerto Gaitán.

Segundo, los entes de control municipal no estaban habilitados para ejercer vigilancia sobre los dirigentes comunales, pues estos no eran servidores públicos. Tercero, las comunidades no denunciaban ni promovían el cambio de las directivas por su gran subordinación a ellas⁸³. La falta de transparencia en el funcionamiento de las JAC actuó como un factor de fragmentación en la sociedad de este territorio y desencadenó tensiones entre los actores locales.

En este escenario se promovió la conformación de una veeduría ciudadana con el fin de solicitar la rendición de cuentas, tanto a las organizaciones comunales como al gobierno local, sobre la gestión del tema laboral con la industria petrolera. La constitución de este proceso ciudadano podría ser valorado como una ampliación de la capacidad de acción colectiva en el territorio, en tanto promovía el empoderamiento y participación de la población local en el control y exigencia de transparencia sobre estos asuntos⁸⁴. No obstante, esta apreciación se realiza con cautela, y más bien se reconoce un efecto ambiguo sobre el territorio. En las indagaciones realizadas sobre este proceso a otros actores regionales y locales se expresaron precauciones sobre estas veedurías. La iniciativa era liderada por un asesor externo a la región, quien no se adscribía a ninguna organización, y no había claridad sobre los intereses que perseguía con estas acciones. Ninguna de las personas entrevistadas pudo dar certezas sobre el cobro de asesorías o acciones fraudulentas en este proceso. Sin embargo, existían alertas de parte de la Red de Veedurías de Colombia sobre la proliferación de falsas veedurías y la condena de dicho asesor, por apropiación de dinero de cooperación internacional (Bustos Sánchez, 2016). En este sentido, la veeduría para exigir transparencia paradójicamente carecía de ella, configurándose como un riesgo para la capacidad de acción colectiva, ya que dificultaba la creación de confianza, la

⁸³ PGT 36-23102014 Funcionario del Ministerio Público Regional; PGT46-13112014 Personero Municipal.

⁸⁴ PGT 53- 18102014 Asesor veeduría ciudadana; PGT 54- 18102014 Integrante veeduría ciudadana.

articulación e interlocución entre los distintos sectores de la sociedad con miras a trabajar en procesos concertados a medio y largo plazo en este territorio.

Calidad del gobierno local. En el ámbito del gobierno local, estos conflictos provocaron el aumento de poder de la autoridad municipal sobre los procesos de intermediación laboral en el sector de hidrocarburos, resultado de los ajustes institucionales definidos por el gobierno nacional. Esta es una transformación favorable para el desarrollo territorial, aunque sus efectos sean inciertos debido a las particularidades de la institucionalidad local.

La contratación de mano de obra y proveedores locales es un proceso conflictivo que no sólo se convirtió en una ‘bomba de tiempo’ para este municipio, sino en general para la región petrolera de los Llanos Orientales. Para contrarrestar la manipulación del mercado laboral y neutralizar una de las principales fuentes de protesta, el gobierno nacional promovió varios ajustes institucionales. Dentro de estos ajustes se encontraba la creación de un Servicio Público de Empleo (SPE) cuyo objetivo era la organización y regulación de la intermediación laboral⁸⁵. Asimismo, la expedición de medidas especiales para el funcionamiento del mercado laboral en zonas petroleras, tales como la determinación de que la totalidad de mano de obra no calificada y al menos el 30% de la calificada, con algunas excepciones, debería residir en el área de influencia directa (AID) del proyecto⁸⁶.

Dentro de este conjunto de medidas, dos resultan relevantes para el fortalecimiento y ampliación de poder del gobierno local sobre la distribución de oportunidades laborales en los proyectos petroleros. La primera, la determinación de que los alcaldes fueran los únicos autorizados para certificar la residencia de quienes

⁸⁵ Decreto 0722 de 2013. Ministerio del Trabajo. “Por el cual se reglamenta la prestación del Servicio Público de empleo, se conforma la red de operadores del Servicio Público de Empleo y se reglamenta la actividad de intermediación laboral”.

⁸⁶ Decreto 2089 de 2014. Ministerio del Trabajo. “Por el cual se adoptan medidas especiales para garantizar la vinculación de mano de obra local a proyectos de exploración y producción de hidrocarburos”

aspiraran a cubrir las vacantes ofertadas por las empresas⁸⁷. La segunda, la posibilidad de que la alcaldía actuara como agencia para la gestión y colocación laboral bajo la autorización del Ministerio de Trabajo. Ambas medidas aumentaban la capacidad de gobierno y control de las autoridades municipales sobre la población y le otorgaban herramientas para tener una injerencia determinante en las distintas tensiones que en torno a estos temas se venían presentando en el territorio. Por lo tanto, se anulaba el gran poder que las JAC habían adquirido en la gestión de la intermediación laboral y se desincentivaba su corrupción. No obstante, aunque estos cambios serían favorables para el desempeño del gobierno local, la ejecución de estas medidas de manera adecuada implicaba la superación de algunas limitaciones como: (i) La falta de capacidad técnica y humana para tener presencia efectiva en el extenso territorio de Puerto Gaitán⁸⁸; (ii) la carencia de un censo actualizado de la población que habitaba el municipio; y (iii) la imagen desfavorable y baja legitimidad que tenía el alcalde ante la ciudadanía debido a su vinculación con hechos de corrupción y el accionar de grupos paramilitares en la región. De ahí que estas medidas tuvieron un efecto incierto y desencadenaron nuevas tensiones. Así se evidencia la manera como los ajustes institucionales pueden tener variedad de resultados en conjunción con las particularidades territoriales (Grindle, 2007).

La alcaldía de Puerto Gaitán inició el proceso de organización de una agencia de empleo municipal focalizada en la industria de hidrocarburos. Esta iniciativa produjo reparos dentro de varios sectores de la población local ya que desconfiaban del uso que podría hacer la alcaldía de esta institución, más aún en un contexto de elecciones regionales. Por su parte, las JAC vecinas a la explotación rechazaban la iniciativa argumentando que al centralizarse los procesos de intermediación laboral, la

⁸⁷ Ley 1551 de 2012. “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

⁸⁸ PGT 47- 14112014 Secretario de Planeación, Alcaldía de Puerto Gaitán; PGT46-13112014 Personero Municipal.

población de la zona rural estaría al margen de los procesos de selección de personal⁸⁹. Lo cierto era que estas medidas les quitaban el control a las organizaciones comunitarias sobre estos asuntos. En relación con el proceso de certificación, algunos habitantes expresaron su inconformidad por la negativa del alcalde a emitirla hasta que la agencia no estuviese conformada, e insinuaron que esto serviría como medio para el tráfico de influencias y el favorecimiento a determinados sectores de la población⁹⁰. La alcaldía no era reconocida como una institución neutral, fiable y transparente para constituirse como agente de intermediación laboral de acuerdo con la normativa emitida desde el nivel nacional.

5.3.1.3 Transformaciones por los conflictos sobre el ejercicio de los derechos sindicales. La demanda de mejores condiciones laborales para los trabajadores de la industria, especialmente de aquellos vinculados a través de empresas contratistas, fue el principal desencadenante del ciclo de protestas vivido en Puerto Gaitán en 2011. Las movilizaciones trajeron consigo la entrada al territorio de dos organizaciones sindicales radicalmente opuestas en sus planteamientos. La USO, sindicato tradicionalmente vinculado al sector petrolero del país, acompañó las protestas desde sus inicios y asumió la vocería de los trabajadores en la negociación con PRE, mientras que la UTEN ingresó al territorio en la fase final de la crisis, en medio de la ruptura de negociaciones entre PRE y la USO. Si bien PRE estableció un acuerdo con la UTEN para la normalización de actividades en 2011, el proceso conflictivo se mantuvo latente como consecuencia de la exclusión de la USO de dicha concertación. La trayectoria del conflicto evidencia el constreñimiento de los derechos de reunión y libre asociación de los trabajadores. De ahí que se ocasionaron transformaciones adversas al desarrollo territorial en el ámbito de la capacidad de acción colectiva.

Capacidad de acción colectiva. Los conflictos en torno a los derechos sindicales, por una parte, debilitaron y disgregaron la capacidad organizativa de los trabajadores

⁸⁹ PGT 41- 11112014 Coordinador de la Oficina de Comunidades, Alcaldía de Puerto Gaitán.

⁹⁰ PGT38- 10112014 Presidente de JAC del casco urbano; PGT 54- 18102014 Integrante veeduría ciudadana.

de la industria. Por otra, estigmatizaron y expulsaron del territorio a quienes eran contradictores del proceder de PRE. Ambas situaciones tuvieron efectos que trascendieron a la operación petrolera, al profundizar fisuras entre la población del área urbana y rural del municipio. A la fragmentación social se aunaba una historia atravesada por la presencia del conflicto armado, lo cual desincentivaba la formación de nuevos actores colectivos en el territorio.

El debilitamiento de la capacidad organizativa de los trabajadores se desencadena a partir de la firma del “Acuerdo para la normalización laboral de Pacific Rubiales Energy”. El acuerdo sirve como excusa para desplegar un trato diferenciado hacia cada uno de los sindicatos. Por un lado, establece una cierta alianza con la UTEN, sindicato que crece y se fortalece dentro de sus campos petroleros a partir de 2011, mientras que se expulsaba a la USO del territorio.

La UTEN con un discurso en torno al ejercicio de un “sindicalismo alternativo” garantía de la “paz laboral” es reconocida formalmente por PRE, sus contratistas y subcontratistas como la interlocutora válida para la gestión de las relaciones entre los trabajadores y sus empresas. PRE y la UTEN establecen un convenio laboral con condiciones salariales superiores al promedio de la industria petrolera colombiana; además de asegurar su desarrollo organizativo. La crisis de 2011 es la puerta de entrada de la UTEN al sector de los hidrocarburos. En cuatro años este sindicato contaba con 13000 trabajadores afiliados, razón por la que en 2016 decidió conformarse como una organización sindical autónoma, UTEN Hidrocarburos (UTENH) (El Tiempo, 2015; UTEN, 2012).

En contraste, la USO enfrentó un escenario adverso para su afianzamiento en este territorio. En palabras de uno de sus miembros “...la jugada de Pacific nos mató sindicalmente en Puerto Gaitán”⁹¹. Luego de las protestas se produjeron retaliaciones hacia este sindicato y sus afiliados. La empresa con el apoyo de la fuerza pública restringió el ingreso de sus dirigentes a los campos petroleros, finalizó un gran número

⁹¹ PGT 25- 01072013 Dirigente USO.

de contratos con empresas contratistas para recomponer la plantilla de trabajadores y vetó la vinculación laboral de personas afiliadas a este sindicato⁹². En consecuencia, más de un 90% de los 3301 trabajadores afiliados de la USO quedaron inactivos, desencadenándose un retiro masivo de sus miembros, muchos de los cuales argumentaron causas ajenas a su voluntad, la necesidad de hacerlo para poder ser contratados nuevamente por estas empresas y/o la obligatoriedad de afiliarse a la UTEN para conservar sus trabajos (USO, 2013).

La maniobra ejecutada por PRE debilitó el proceso organizativo de los trabajadores. La empresa soterradamente ofreció incentivos que determinaron la afiliación de todos sus trabajadores a la UTEN; al tiempo que se reprimía la acción de la USO. De esta manera la PRE capturó la organización sindical, neutralizó las disidencias en sus campos petroleros, mientras se presentaba como una empresa respetuosa de los derechos sindicales.

Con este estado de cosas, unido al recrudecimiento de la violencia paramilitar en la zona, la USO decide salir del territorio a finales de 2011. Sin embargo, mantuvo conexión con algunos líderes de las comunidades rurales con los que continuó desarrollando un trabajo sindical de bajo perfil y articulando el desarrollo de acciones de denuncia a nivel nacional e internacional en contra de PRE. De todas maneras, la presencia de este sindicato en el territorio provoca una lectura ambivalente respecto a sus efectos sobre la capacidad de acción colectiva. De un lado, favorecía la capacidad organizativa en el territorio. La USO había creado lazos con la población vecina a los campos de explotación, apoyaba a algunas JAC y sus procesos organizativos. La cercanía con las comunidades locales era parte de su estrategia de crecimiento, de esta manera ampliaba su marco de acción al articular las demandas de los trabajadores y las demandas sociales de las comunidades. No obstante, para el gremio petrolero esta estrategia era vista como una amenaza, que transformaba las preocupaciones sociales de cualquier índole en exigencias para las compañías presentes en la zona

⁹² PGT 48- 28112014 Líder comunitario y sindical.

(Maya, 2012). De otro lado, la presencia de la USO actuaba como un factor de fragmentación y exclusión. La USO padecía una sanción social impuesta desde varios sectores de la población urbana, algunos de ellos cercanos a PRE, luego de las movilizaciones de 2011. Aunque no existían pruebas de ello, se le atribuía responsabilidad sobre los hechos de violencia ocurridos en aquel momento. La presencia, intervención o cercanía de este sindicato en algún proceso comunitario o grupo social en el territorio, se constituía en motivo de discordia o limitación para la articulación de acciones, principalmente, entre sectores de la población urbana y rural del municipio.

La estigmatización, judicialización y amenaza en contra de varios habitantes del municipio, líderes y miembros de la USO deslegitima y desincentiva la constitución de nuevos actores colectivos en el territorio y, por lo tanto, de la vinculación de actores e intereses históricamente excluidos de sus trayectorias de desarrollo (Berdegú & et al, 2012; Tarrow, 2011). Tras las protestas de 2011, algunos de sus integrantes afrontaron procesos de judicialización, fueron encarcelados y posteriormente absueltos de algunos de los cargos por los hechos ocurridos durante las protestas. En 2012 fue asesinado un afiliado a USO en Puerto Gaitán, presuntamente por su acción sindical y su vínculo con el movimiento comunal (El Tiempo, 2012; Massé & Camargo, 2013). Asimismo, Héctor Sánchez, uno de sus principales líderes locales, fue víctima de persecución y amenazas en contra de su vida de manera reiterada a partir de 2011. Debido a esta situación de riesgo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) le otorgó a él y otros miembros de las JAC de la zona medidas cautelares en 2016⁹³ (CAJAR & FIDH-OMCT, 2017).

5.3.2 Eje 2: Distribución y uso del espacio.

Dentro de este eje se consideran las transformaciones relacionadas con conflictos en torno a tres asuntos: (i) el asentamiento de migrantes económicos en el AID, (ii) la

⁹³ Las medidas cautelares son un mecanismo a través del cual se solicita a los Estados adoptar medidas urgentes para proteger y prevenir daños graves e irreparables a personas o grupos de personas que enfrentan riesgos inminentes.

estructura de tenencia de la tierra, y (iii) las restricciones a la movilidad en el territorio. Estos conflictos afectaron especialmente a las zonas colindantes a los campos petroleros, en la zona rural de Puerto Gaitán.

5.3.2.1 Transformaciones vinculadas al asentamiento de migrantes económicos en el AID. Los conflictos que emergen alrededor de la conformación de nuevos asentamientos humanos en el AID provocaron transformaciones en tres ámbitos: (i) cambios desfavorables, debido a la creación y crecimiento desorganizado de nuevos centros poblados en la zona rural, (ii) el debilitamiento de la autoridad y capacidad de control del gobierno local, y (iii) el reforzamiento de la dependencia económica respecto al sector petrolero.

Cambios espaciales. Los cambios en la conformación del espacio son provocados principalmente por la alta migración de personas que buscan trabajar en la explotación petrolera. Algunas de las personas migrantes se integraron a las veredas existentes, mientras otras ocuparon terrenos e iniciaron la construcción de nuevos caseríos. A pesar de la precariedad de las infraestructuras y la carencia de servicios públicos, muchas familias establecieron sus viviendas y negocios en estas zonas formando pequeños pueblos en los alrededores de la explotación. Esos nuevos asentamientos no respondían a ninguna planificación del territorio ni eran especialmente respetuosos con el entorno ecológico, pero respondían a la necesidad de las personas migrantes de asentarse en el AID del proyecto petrolero para acceder así a los beneficios de empleo e inversión social.

Calidad del gobierno local. Los conflictos generados en torno al establecimiento de estos asentamientos profundizaron el debilitamiento de la capacidad de gobierno y control de las autoridades locales. La industria petrolera aterrizó en el municipio sin estar contemplado en su ordenamiento territorial. Por tanto, el fuerte incremento de la población rural fue imprevisto para el gobierno municipal. La nueva configuración del espacio demandaba infraestructuras y prestación de servicios públicos, situación

que sobrepasó su capacidad técnica y humana⁹⁴. De ahí que las acciones que emprende el gobierno local son limitadas y se dan de manera reactiva, en respuesta a los desafíos que impone a su gobernabilidad la creación y crecimiento de los nuevos asentamientos.

Por otro lado, estos conflictos suscitaron que desde la alcaldía se avanzara en la delimitación oficial los centros poblados, veredas y barrios que integraban el municipio (Concejo Municipal de Puerto Gaitán, 2012). La medida resulta favorable al ámbito del gobierno local, en tanto refuerza su poder sobre la organización y administración del territorio. La delimitación buscaba poner fin a las tensiones provocadas entre veredas por la definición de AID de los proyectos, detener la organización de nuevas JAC y excluir del ordenamiento territorial a los nuevos asentamientos. Al no ser reconocidos como parte del municipio, los asentamientos eran ocupaciones ilegales del territorio. Por lo tanto, no podía realizarse inversión pública en estas zonas y debían definirse acciones para su desmantelamiento⁹⁵. Estas determinaciones fortalecían el ejercicio de control del gobierno local sobre el territorio, al tiempo que intensificaban las tensiones con los habitantes de estas zonas. Ahora bien, la ratificación oficial de la división administrativa del municipio no impidió que desde el nivel departamental se reconociera legalmente a las JAC de los nuevos asentamientos. A pesar de la ocupación ilegal de terrenos o la carencia de documentos de propiedad, este reconocimiento se expidió bajo el entendido de que la organización comunitaria no se determina por la propiedad de la tierra⁹⁶. Este hecho desautorizaba al gobierno local, y mantenía latente la confrontación con estas comunidades ya que para ellas la conformación de la JAC o la construcción de infraestructuras, como una capilla, demostraban su arraigo en el territorio otorgándoles poder de negociación e interlocución ante el Estado y las empresas.

⁹⁴ PGT 47- 14112014 Secretario de Planeación, Alcaldía de Puerto Gaitán.

⁹⁵ PGT 47- 14112014 Secretario de Planeación, Alcaldía de Puerto Gaitán.

⁹⁶ PGT 35- 23102014 Funcionario de la Gobernación del Meta.

Diversificación económica. Finalmente, los procesos conflictivos desencadenados por la constitución de estos asentamientos demuestran una tendencia desfavorable del territorio respecto a su diversificación económica. El caso de “El Oasis” ayuda a entender la situación. El Oasis está ubicado a cuatro horas del casco urbano de Puerto Gaitán, en la orilla de la carretera que conduce al campo petrolero. En él habitaban aproximadamente unas 250 familias en 2013. Su dinámica económica dependía por completo de la industria petrolera. La población se dedicaba a ofrecer servicios de hospedaje, alimentación, aparcamiento y reparación de vehículos a los transportadores de crudo y maquinaria que transitaban diariamente por allí. Las quejas eran constantes por la desatención del gobierno municipal y las empresas petroleras a demandas como la pavimentación de la carretera, la perforación de un pozo de agua o la instalación de servicios básicos. Aunque se encuentran ubicados en zonas aledañas a la explotación, la inexistencia de títulos de propiedad impedía que el municipio pudiera realizar inversiones allí. El descontento con las empresas se acrecentó por las pocas oportunidades laborales que se otorgan a los miembros de esta comunidad y el ingreso diario, según ellos, de buses con trabajadores foráneos⁹⁷.

Para el gobierno municipal la creación y crecimiento de este asentamiento fue fomentado por las propias empresas, quienes no prohibían a sus contratistas el consumo o contratación de servicios en los establecimientos ubicados allí⁹⁸. Con la puesta en marcha del Oleoducto de los Llanos en 2013, el paso de carro-tanques por la carretera disminuyó, al igual que la demanda de servicios en El Oasis. Esta situación generó fuertes tensiones al afectar a los ingresos de esta población. En las conversaciones con sus habitantes no se evidenció la promoción de actividades productivas alternativas a la extracción, lo cual incrementa la vulnerabilidad de estas comunidades al menos en términos de su subsistencia en el territorio. En este sentido, es posible afirmar que estos conflictos no fomentaron una discusión respecto a la

⁹⁷ PGT 24- 26062013 Integrantes JAC zona rural, AID

⁹⁸ PGT 47- 14112014 Secretario de Planeación, Alcaldía de Puerto Gaitán.

necesidad de diversificar el aparato productivo local. Al margen de estas discusiones, frente a la situación de precariedad económica más bien se sugería el probable interés de PRE de apropiarse de las tierras que ocupaba el asentamiento, para así acabar con él. Esta era una de las conjeturas de la comunidad respecto al por qué PRE habría prohibido a los transportadores utilizar los servicios de El Oasis.⁹⁹

5.3.2.2 Transformaciones vinculadas a los conflictos por la tenencia de la tierra.

La industria petrolera se establece en una región caracterizada por la informalidad en la tenencia de la tierra y que evidencia grandes limitaciones institucionales para la garantía de los derechos de propiedad (CONPES, 2014). Este escenario es producto de distintos procesos históricos que configuran el territorio, entre los que cabe destacar (i) el despojo de tierras y el genocidio de indígenas en los procesos de colonización en los años 60 y 70 del siglo XX; (ii) la adquisición de tierras por parte del narcotráfico para el establecimiento de cultivos ilícitos a finales de los 70 y durante los años 80; (iii) la presencia de grupos armados ilegales (guerrillas y paramilitares) y el enfrentamiento entre ellos produciendo desplazamientos forzados y repoblamiento del territorio de manera crítica en la década los 90; y (iv) el acaparamiento de tierras característico de los años 2000, derivado en gran parte de las dinámicas de la guerra, la corrupción de entidades públicas y la adjudicación irregular de tierras baldías por parte del Estado (Durán, González, & et al, 2014; Salinas Abdala, Gonzáles Posso, Kuijpers, & Ven Dorp, 2016).

Por lo tanto, los conflictos en torno a la propiedad de la tierra en Puerto Gaitán anteceden a la llegada de la actividad petrolera. No obstante, su afianzamiento y expansión agrava las tensiones, sobre todo por el solapamiento de zonas de interés para la exploración y explotación de hidrocarburos con predios en los que habitaban familias campesinas. La trayectoria de estos procesos conflictivos evidencia

⁹⁹ PGT 33- 17102014 Líder del área rural, habitante del AID.

transformaciones en el territorio en las que se articulan dos ámbitos, la diversificación económica y los niveles de igualdad.

Diversificación económica. En relación con la diversificación económica, el desarrollo de estos conflictos muestra como tendencia la organización de facto del territorio en torno a la extracción petrolera y la agroindustria. Así, por ejemplo, PRE adquirió 40 mil hectáreas de tierra en la vereda Rubiales con documentos de propiedad y, además, asumió la posesión de 15 mil hectáreas de terrenos sin títulos. En estos terrenos PRE instauró la infraestructura necesaria para la extracción y transporte del crudo, pero también, en algunos de ellos, estableció cultivos de palma aceitera argumentando el desarrollo de una actividad de utilidad pública (CAJAR, PASO, ENS, & FIDH, 2016; Rutas del Conflicto, 2017). De esta manera, la actividad petrolera determinó el uso del suelo, las oportunidades de empleo y limitó las condiciones para el desarrollo de otras actividades económicas, en especial, de economías campesinas por parte de quienes previamente habitaban el entorno próximo a la explotación. A esta situación contribuyó la inadecuada actuación del Estado en los procesos de redistribución de la tierra, la ausencia de políticas que favorecieran el desarrollo eficiente de las unidades agrícolas familiares – UAF (crédito, asistencia técnica, comercialización) y la consideración de la explotación petrolera como actividad de utilidad pública frente a las actividades económicas que previamente se desarrollaban en el territorio.

Niveles de igualdad. Los conflictos en torno a la tenencia de la tierra incrementan la desigualdad. La actividad petrolera refuerza el irresuelto conflicto entre campesinos poseedores de poca tierra o sin tierra y grandes propietarios (PNUD, 2011). La llegada de la explotación de hidrocarburos y la agroindustria al territorio intensificó la especulación inmobiliaria en la región. El incremento en el valor de la tierra provocó el acaparamiento irregular de grandes extensiones de baldíos por parte de testaferros de actores ilegales, empresas y personas con grandes capitales, quienes posteriormente vendieron estas propiedades a PRE en situaciones ventajosas (Durán et al., 2014;

Molano Bravo, 2012). En contraste, los campesinos que habitaban tierras de interés para PRE tuvieron menos suerte. Unos eran víctimas de desplazamiento forzado de otras regiones del país y se habían reasentado ocupando terrenos baldíos o abandonados. Otros eran familias que bajo un acuerdo con los “propietarios ausentes” de grandes extensiones ocupaban la tierra y realizaban actividades agropecuarias para su subsistencia. Un tercer grupo lo conformaban campesinos que habían adquirido u ocupado terrenos, con el consentimiento de alguno de los actores armados ilegales que ejercían control en el territorio. Un punto común en todas estas situaciones eran las condiciones de alegaldad e informalidad con la que se había realizado la transacción de las tierras o el establecimiento de acuerdos para ocuparlas y trabajar en ellas. De ahí que cuando PRE expandió su actividad a alguno de estos predios, los pobladores no contaban con títulos de propiedad para solicitar la protección legal de su dominio. En otros casos se trataba de terrenos baldíos cuya solicitud de adjudicación y titulación había sido presentada por sus ocupantes ante las autoridades competentes, sin obtener respuesta por parte del Estado (Reyes Posada, 2009; Salinas Abdala et al., 2016).

Dos determinaciones del gobierno nacional empeoraron el impacto de este tipo de conflictos e incentivaron una mayor desigualdad. En primer lugar, en 2014 entró en vigor una norma que impedía la adjudicación de tierras ubicadas a menos de 2,5 km de distancia de la infraestructura petrolera¹⁰⁰. Esta situación impedía a ocupantes de tierras baldías a los que PRE había pagado previamente servidumbres, para ubicar infraestructura en estos terrenos, aunque no poseían títulos, continuar avanzando en el proceso de formalización de la propiedad de esos predios. En segundo lugar, la determinación de iniciar la implementación de la política de restitución de tierras a víctimas de la violencia en el Alto Tillavá, área rural de Puerto Gaitán, zona limítrofe con la explotación petrolera, generó nuevos conflictos e inseguridad¹⁰¹. En las primeras

¹⁰⁰ Ley 1728 de 2014. “Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones”

¹⁰¹ PGT 56- 23102014 Profesional Organización Internacional.

sentencias se restituyeron tierras que se superponían a tierras adjudicadas en 2010 a PRE y Tecpetrol para el desarrollo de procesos de exploración, pero que estaban de hecho ocupadas por campesinos. Eso generó enfrentamientos entre las víctimas restituidas y los ocupantes que debían desalojar esas tierras. Muchos de estos ocupantes eran campesinos que habían adquirido los predios a anteriores ocupantes, de tal manera que no eran ellos los causantes del despojo, por lo que consideraban ilegítima la decisión, más aún cuando no se les reconocerían las mejoras realizadas en estas tierras¹⁰². Algunos observadores, planteaban la posibilidad de que la restitución estuviera diseñada como una estrategia para formalizar la tierra de manera expeditiva, de forma que las petroleras pudiesen comprarla y expandir su operación (Observatorio de Restitución de la tierra en Colombia, 2015; Verdad Abierta, 2013b).

5.3.2.3 Transformaciones vinculadas a la restricción de la movilidad. Las operaciones de PRE ocuparon grandes áreas del territorio. Igualmente, se desplegaron dispositivos de seguridad para la protección de sus infraestructuras y se adoptaron medidas de control para garantizar el desarrollo de la actividad petrolera. Esto generó conflictos porque un actor privado, PRE, restringía el libre tránsito de la población a través de espacios públicos del área rural.

Evidentemente, la restricción de la movilidad provocó cambios espaciales. La empresa definió una nueva configuración del espacio y con ello nuevos límites que determinaban la cotidianidad de quienes habitaban en el entorno de la zona de explotación. Ahora bien, junto a los cambios espaciales se evidencian transformaciones desfavorables en otros dos ámbitos: (i) la capacidad de acción colectiva, debido a la implementación de mecanismos de control social y territorial por parte PRE en coordinación con las fuerzas públicas y posible connivencia con otros actores, y (ii) la calidad del gobierno local, debido a la suplantación de las competencias de control territorial del gobierno municipal.

¹⁰² PGT46-13112014 Personero Municipal.

Capacidad de acción colectiva. La presencia de PRE condicionó la movilidad por amplias zonas del territorio. La empresa ejercía un dominio excesivo y ambiguo en el área colindante a los campos petroleros. Restringía el acceso de personas ajenas a la operación, establecía controles en vías públicas y solicitaba a quienes quisieran transitar por la zona información como nombre, identificación y destino. De esta manera, la seguridad de PRE controlaba los desplazamientos de las personas que residían en la zona, quienes diariamente hacían uso de la única vía de acceso que existía entre el casco urbano de Puerto Gaitán y su zona rural. En el caso de la población indígena Sikuni, las restricciones a la libre movilidad ahondaron el peligro de extinción de este pueblo. Los nueve resguardos tenían influencia de proyectos petroleros, en varios de ellos la ubicación de infraestructura los obligaba a reconfigurar su relación con el espacio; al tiempo que se perjudicaba la pervivencia de una cultura nómada de cazadores y recolectores que había sido debilitada por los distintos ciclos de colonización vividos en la región. La imposición de fronteras dentro del territorio produjo en algunos momentos una especie de confinamiento para la población, como consecuencia de la ambigüedad respecto a la condición pública o privada de los espacios intervenidos por la empresa.

La situación se intensificó después de las protestas ocurridas en 2011. Los campos petroleros fueron cercados. Los habitantes de la zona recuerdan la gran tensión que produjo la instalación que hizo PRE de una puerta de seguridad en medio de la carretera en un lugar conocido como “La Vara”. En sus relatos son frecuentes las comparaciones de este punto con la entrada a una cárcel o un campo de concentración¹⁰³. Allí se instaló un puesto de control que generó gran inconformidad, pues para transitar por la zona o ingresar a sus viviendas se realizaba una especie de empadronamiento por parte de la seguridad de PRE. Esta situación produjo una fuerte reacción y los pobladores tumbaron el portón a pesar del riesgo de enfrentarse con la fuerza pública. Parafraseando a uno de los pobladores, se desató la furia de las

¹⁰³ PGT 33- 17102014 Líder del área rural, habitante del AID.

personas ante el riesgo de que les taparan la carretera¹⁰⁴. La puerta fue retirada; sin embargo, en ese punto se mantuvo una barrera y un funcionario de la empresa que detenía a los vehículos que transitaban por la zona para indagar por su destino.

Las estrategias de vigilancia y control trascendían la protección de las infraestructuras. Éstas se convirtieron también en mecanismos para contrarrestar o neutralizar la amenaza de cualquier tipo de protesta o acción que afectara la operación o la imagen de PRE. La seguridad de la empresa se extralimitaba con la ciudadanía al establecer retenes, realizar requisas y registrar datos personales. De esta manera se producían riesgos para la capacidad de acción colectiva en el territorio. Tanto residentes como actores externos denunciaron la imposibilidad de circular por la zona sin ser vigilados e intimidados. Así, por ejemplo, se obstaculizó la visita oficial de un senador a la zona, cuyo fin era verificar la situación de las comunidades y trabajadores¹⁰⁵ tras la crisis vivida en el Campo Rubiales. El riesgo se acrecentaba ante la posible connivencia entre los cuerpos de seguridad privada de la empresa y estructuras paramilitares con presencia en la región (Massé & Camargo, 2013).

Calidad del gobierno local. La ambigüedad en el control del territorio también se reflejaba en los actores que lo ejercían. La seguridad de la empresa y la fuerza pública actuaban de manera coordinada en el área rural. La presencia de la fuerza pública fue fortalecida en 2011, en medio del ciclo de protestas, con la apertura de un batallón energético y vial. El establecimiento de esta unidad militar contó con el apoyo decidido de PRE. No sólo se instaló dentro del complejo petrolero, sino que también la empresa aportó vehículos y combustible para la movilidad de las tropas (Llano 7 días, 2011). La acción de la fuerza pública se concentró en la protección de la infraestructura y el mantenimiento del orden público como garantía para la operación petrolera, desnaturalizando su misión institucional de protección a los ciudadanos. En nombre de

¹⁰⁴ PGT 48- 28112014 Líder comunitario y sindical.

¹⁰⁵ Las denuncias fueron realizadas por el senador Alexander López. Ver: <http://www.senado.gov.co/historia/item/15924-presidente-santos-y-su-fuerza-publica-entregan-parte-del-territorio-del-meta-a-pacific-rubiales-dice-senador-alexander-lopez>, https://www.youtube.com/watch?v=vP-L7wdU_nA

estos propósitos el ejército entraba en resguardos indígenas o propiedades de civiles¹⁰⁶, incumpliendo el deber de no exponer a riesgos con su acción a la población civil, en un contexto todavía marcado por el conflicto armado vivido en la zona. La actuación del ejército respondía a un convenio de cooperación en seguridad establecido entre PRE y el Ministerio de Defensa (Cepeda Castro, 2015). Este tipo de convenios se mantenían en reserva y eran concertados directamente entre el Ministerio y la empresa sin la participación de ningún otro actor, al margen del seguimiento de los órganos de control estatal (Tierra Digna, 2015). En este sentido, es posible inferir que las acciones desarrolladas en el marco de estos convenios estaban por encima de las competencias del gobierno local limitando su capacidad de gobernabilidad dentro del territorio. Así era expresado en una crónica sobre la situación vivida en esta zona

La petrolera ha interrumpido no sólo los flujos de agua de las sabanas y los bajos, sino los caminos vecinales y servidumbres de los colonos y vaqueros sin que éstos puedan interponer la queja porque no hay autoridad local que se le enfrente a la compañía (Molano Bravo, 2011a).

5.3.3 Eje 3: Condiciones Medioambientales.

Este eje engloba conflictos producidos alrededor de la degradación de las condiciones ambientales en el territorio, que afectaban de manera directa a los habitantes del entorno próximo a la zona de extracción petrolera. El análisis de estos procesos conflictivos muestra que después de la crisis de 2011 la cuestión medioambiental adquiere mayor importancia dentro de las demandas de la población rural. Hasta entonces, el núcleo de las tensiones eran los asuntos de índole laboral y la

¹⁰⁶ PGT 52- 12112014 Dirigentes Organización Indígena Sikuni; PGT 56- 23102014 Profesional Organización Internacional.

demanda de inversión social de las empresas en las comunidades quedando las afectaciones ambientales relegadas en los procesos de negociación.

Los conflictos provocados en torno a asuntos medioambientales produjeron transformaciones en tres ámbitos: (i) cambios espaciales, pues se concentraban en la degradación de recursos naturales imprescindibles para la vida como el agua o el aire, (ii) efectos adversos en la calidad del gobierno local, al restringir su capacidad de regulación y acción frente a los daños medioambientales provocados por la industria; y (iii) en contraste con los anteriores, estos procesos conflictivos potencializaron la capacidad de acción colectiva en el área rural del municipio.

Cambios espaciales. El territorio experimentó cambios perjudiciales en sus condiciones medioambientales, en tres aspectos: (i) el deterioro de la calidad del aire, (ii) la contaminación y dificultad de acceso a fuentes de agua; y (iii) el aumento de sismicidad en el entorno próximo a la zona de explotación.

La operación de PRE produjo un aumento exponencial del tránsito de vehículos entre el casco urbano de Puerto Gaitán y los campos petroleros. Por una carretera de 157 km sin asfaltar, se movilizaban diariamente alrededor de 3000 vehículos de carga pesada (CAJAR et al., 2016)¹⁰⁷. El aumento de tráfico causó daño en la salud y en las propiedades de las comunidades vecinas, debido al levantamiento de polvo. Las comunidades solicitaban a PRE la pavimentación de la vía. Por su parte la empresa se negaba a realizar dicha inversión, argumentando que la atención de la infraestructura vial era competencia del gobierno. Excepcionalmente PRE apoyó la pavimentación de algunos tramos cortos e instaló reductores de velocidad¹⁰⁸. En otros casos se comprometió a la aspersión y lubricación de las vías en época de verano, práctica que agravó el daño al usar aguas contaminadas.

Por otro lado, se produjo la contaminación de cuerpos de agua que abastecían a la población indígena y campesina en el desarrollo de sus actividades domésticas y

¹⁰⁷ Previamente a la puesta en marcha del Oleoducto de los Llanos en 2013.

¹⁰⁸ PGT 24- 26062013 Integrantes JAC zona rural, AID; PGT 51- 18102014 Presidente JAC, zona rural.

agropecuarias¹⁰⁹. La empresa vertió aguas residuales sin el debido tratamiento sobre ríos y caños. Asimismo, las aguas reutilizadas para otros procesos, como el riego de sus cultivos de palma o la lubricación de la carretera, contenían materiales contaminantes que finalmente se incorporaban al suelo y a las fuentes de agua. La población también denunció la captación ilegal de agua por parte de la empresa y sus contratistas, lo cual disminuía el caudal de ríos y caños que en épocas de verano podían llegar a desaparecer. De otro lado, la población se quejaba de la profundización de las aguas subterráneas como consecuencia de los métodos usados para la exploración. Esta situación dificultaba contar con reservas en épocas de verano; de igual manera implicaba la construcción de pozos más profundos y por lo tanto más costosos (Comité Ambiental, Agrario y comunitario del municipio de Puerto Gaitán, 2014).

Finalmente, a partir de 2013, la aplicación de la tecnología STAR¹¹⁰ aumentó la actividad sísmica en los lugares donde se realizaba reinyección de agua. La implementación de esta tecnología generó cuestionamientos, pues los riesgos resultaban mayores que los potenciales beneficios por el aumento marginal de la producción (Salinas Abdala et al., 2016). Las poblaciones vecinas denunciaron el agrietamiento de las viviendas, resquebrajamiento de suelos, ruidos excesivos y, como fue explicado anteriormente, la reducción del agua subterránea disponible (Comité Ambiental, Agrario y comunitario del municipio de Puerto Gaitán, 2014).

Calidad del gobierno local. En la trayectoria de los conflictos medioambientales se constatan restricciones para que el gobierno local ejerza competencias sobre estos asuntos, lo cual disminuye su capacidad de gobierno sobre el territorio. Asimismo, se evidencia su desarticulación con las autoridades del nivel nacional para actuar de manera efectiva en la prevención o mitigación de los daños causados. El personero municipal y los integrantes de comunidades vecinas a la explotación consideraban

¹⁰⁹ Ver videos: <https://www.colectivodeabogados.org/?Por-sismos-en-Puerto-Gaitán-piden-suspender-reinyecciones-de-agua-para>

¹¹⁰ La tecnología STAR (Synchronized Thermal Additional Recovery) consistía en la combustión controlada del yacimiento para hacer más ligero el crudo y permitir que subiera en mayor cantidad a la superficie.

insuficiente la presencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), teniendo en cuenta las dimensiones de la actividad petrolera en el municipio. El monitoreo de diez operadoras petroleras estaba a cargo de dos inspectoras itinerantes que no contaban con el debido equipamiento para realizar esta labor¹¹¹. De igual manera, la degradación de los recursos naturales en el territorio ponía de relieve el incumplimiento por parte de PRE de las licencias ambientales; así como la inconsistencia de los informes presentados ante las autoridades competentes en el nivel nacional. Por otra parte, no se habían producido sanciones hacia esta empresa a pesar de la alerta a estas autoridades sobre distintos daños ambientales, algunos de ellos corroborados a través de pruebas técnicas aplicadas por órganos de control del Estado (Comité Ambiental, Agrario y comunitario del municipio de Puerto Gaitán, 2014).

Capacidad de acción colectiva. En contraste con esta influencia negativa respecto al gobierno local, los conflictos medioambientales potenciaron la capacidad de acción colectiva. La degradación medioambiental incentivó la formación de distintos grupos y la articulación de distintos sectores de la población rural (Schejtman & Berdegué, 2004). Por ejemplo, en 2014, la alerta que generó la afectación de las fuentes de agua que abastecían a las veredas colindantes con los campos petroleros llevó a la fundación de la Asociación Comité Ambiental Agrario y Comunitario de Puerto Gaitán (ACAAC). La asociación está integrada por líderes comunales de la zona rural y su principal objetivo es la defensa de los derechos ambientales. La ACAAC ha demostrado capacidad de incidencia en alianza con actores externos al territorio. Dichas alianzas podrían interpretarse como aprendizajes acumulados del ciclo de protestas de 2011. Gran parte de los integrantes de la ACAAC participaron en las movilizaciones y han sido cercanos o están directamente vinculados a la USO. Eso ha llevado a que la ACCAC

¹¹¹ PGT46-13112014 Personero Municipal.

haya contado con el apoyo de este sindicato, al igual que con el acompañamiento de organizaciones sociales y no gubernamentales de alcance nacional.

Estas transformaciones conllevan una ampliación de la capacidad de acción colectiva que va más allá de la protesta, se descentra de la interlocución exclusiva con PRE, entra en diálogo con entidades del nivel nacional y busca activar los mecanismos institucionales existentes para la vigilancia y control del sector hidrocarburos¹¹². La alianza con organizaciones cualificadas y con amplia experiencia en el trabajo en la exigibilidad de derechos de la población potencia su alcance. En su primera acción de protesta, un plantón frente a las oficinas de PRE en la ciudad de Bogotá, la ACAAC entró en diálogo con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y otras autoridades sobre la situación vivida en la zona de explotación. Eso preparó el camino para una serie de encuentros entre los líderes comunales y delegados de la ANH, la ANLA, los ministerios de interior, trabajo, minas y energía, ECOPETROL y PNUD. De esta manera la ACAAC logró una visita técnica a la zona por parte de la ANLA, acompañada por delegados de la población local, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría. Visita en la que se identificaron distintos factores de riesgo ambiental. Asimismo, con la asesoría del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (CAJAR), la ACAAC presentó una denuncia penal por delitos contra los recursos naturales y el ambiente, y entabló una acción popular para proteger los intereses colectivos ante los daños y riesgos que pudieran provocarse por la creciente actividad sísmica en el territorio (CAJAR, 2016; Comité Ambiental, Agrario y comunitario del municipio de Puerto Gaitán, 2014).

Aunque en principio la ACAAC se concentró en la afectación del ambiente y los recursos naturales, su agenda se amplió a temas como la reversión de los campos operados por PRE a Ecopetrol, la protección de derechos laborales, la inversión social y la protección de derechos humanos (Comité Ambiental, Agrario y Comunitario de Puerto Gaitán, 2014). Temáticas congruentes con las propuestas promovidas desde la USO. Sin embargo, respecto a los temas laborales la ACAAC se ubica al margen de la

¹¹² PGT 48- 28112014 Líder comunitario y sindical.

distribución de cupos laborales en lo local, por las controversias que podría generar este tema con las JAC.

Nosotros no vamos a pelear para que le den un cupo a la gente, sino que mejoren las condiciones de vida de la gente de la región (...) que tengan una vivienda digna, que tengan servicios públicos, que tengan una carretera buena¹¹³.

Mediante esta estrategia de expansión de la agenda, la ACAAC logró aglutinar en torno a las demandas ambientales a líderes de distintas veredas e iniciar el diálogo con miembros de las comunidades indígenas con el fin de vincularlos al proceso. De igual modo, su red de alianzas le ayudó a llevar adelante algunas acciones relevantes a pesar de no contar con recursos propios. Sin embargo, estas alianzas tienen también algunas limitaciones ya que la clara vinculación con la USO y con otras organizaciones afines dificulta la articulación con otros actores locales, especialmente de los núcleos urbanos.

5.3.4 Eje 4: provisión de servicios públicos e inversión social voluntaria.

La demanda de mejoras en las condiciones de vida a través de la provisión adecuada de servicios públicos e inversión social fue una constante fuente de conflictos en Puerto Gaitán. En este marco se identifican procesos conflictivos en torno a tres asuntos: (i) la precariedad en la prestación de servicios públicos en el municipio, (ii) la entrega de compensaciones económicas a los resguardos indígenas, y (iii) la demanda de inversión social voluntaria de PRE en el municipio.

5.3.4.1 Transformaciones vinculadas a los conflictos por la precariedad en los servicios públicos. El desarrollo de estos conflictos se encuentra directamente relacionado con la deficiente gestión de las regalías. Paradójicamente, los mayores ingresos no se reflejaron en mejores condiciones de vida de la población local. Por el contrario, los ingresos se convirtieron en una especie de botín para quienes ocupaban la alcaldía del municipio. La actividad petrolera incrementó de manera exponencial el

¹¹³ PGT 48- 28112014 Líder comunitario y sindical.

presupuesto de Puerto Gaitán. Las transferencias de regalías transformaron un municipio financieramente inviable, con ingresos anuales de 700 mil dólares en 2001, en una entidad territorial con cuantiosos recursos. En 2014, el presupuesto anual de Puerto Gaitán superó los 145 millones de dólares, de los cuales el 61,7% provenía del sistema general regalías (CGR, 2015b; El Espectador, 2011c). De ahí que la trayectoria de los conflictos surgidos por la precariedad en la prestación de servicios públicos evidencie distorsiones en el desempeño del gobierno local. En este sentido, su gestión se caracteriza por la incapacidad para generar condiciones materiales de bienestar para los habitantes del territorio (White, 2009) a consecuencia del mal uso de los recursos públicos.

En 2014, tras años de recibir importantes transferencias de regalías, Puerto Gaitán continuaba siendo uno de los municipios con limitaciones severas en la prestación de servicios básicos como educación, salud y provisión de agua potable (CONPES, 2014). Resultan inexplicables los altos índices de mortalidad infantil y situaciones como las ocurridas en 2011, cuando 13 niños indígenas murieron por inanición a pesar de haberse firmado contratos onerosos para la atención de la desnutrición infantil (Revista Semana, 2011a). Los conflictos emergen ante la desatención del gobierno municipal a las demandas ciudadanas para la mejora de los servicios públicos. La población presenciaba la extracción de las riquezas de su territorio, sin obtener a cambio condiciones dignas para su vida. Esa falta de resultados positivos de la inversión de las regalías y la percepción de desinterés por parte del alcalde llevaron a la desconfianza y al deterioro de los niveles de legitimidad de las autoridades locales.

La falta de resultados por parte del municipio llevó a que la ciudadanía se dirigiera a los encargados de responsabilidad social de PRE para gestionar solicitudes vinculadas con la satisfacción de necesidades básicas. La acumulación de demandas creó nuevas tensiones entre las poblaciones locales y la empresa. Para las comunidades si las operadoras estaban generando ganancias por esta actividad deberían dejar algo en el

territorio¹¹⁴. Por su parte, desde PRE, los encargados del área de responsabilidad social tenían como directiva no promover acciones relacionadas con la satisfacción de servicios básicos que eran responsabilidad del gobierno municipal o nacional¹¹⁵. En este sentido, el sector petrolero solicitaba atender de manera rigurosa la inversión de los recursos de regalías por parte de las autoridades departamentales y municipales.

Las deficiencias en la cobertura de necesidades básicas estaban claramente correlacionadas con una mala ejecución de los recursos de regalías por parte del gobierno municipal (CGR, 2015b; 2016; 2017a). Las auditorías realizadas por entes de control demostraron reiteradamente el uso ineficiente de estos recursos; así como el incumplimiento de principios de eficacia, equidad y economía de los gastos realizados. Gran parte de los recursos se destinaron a obras coloquialmente denominadas “elefantes blancos”¹¹⁶. A manera de ilustración, el seguimiento realizado en 2016 evidenció una mala gestión en la ejecución de 11.7 millones de dólares provenientes de regalías destinados a la construcción de centros educativos y hospitalarios abandonados, redes de alcantarillado, acueductos y equipos médicos que no fueron puestos en servicio y proyectos de vivienda inconclusos (CGR, 2017a). Estas situaciones implicaron la apertura de procesos de investigación disciplinaria de varios alcaldes y miembros del gobierno municipal.

5.3.4.2 Transformaciones vinculadas a conflictos sobre compensaciones económicas a los resguardos indígenas. Dentro del área de influencia de proyectos petroleros de Puerto Gaitán existen nueve resguardos indígenas pertenecientes a la etnia Sikuani. Las necesidades de la explotación petrolera requirieron de la

¹¹⁴ PGT 33- 17102014 Líder del área rural, habitante del AID.

¹¹⁵ EM1- 08012015 Funcionario operadora petrolera; EM2- 07112014 Funcionario operadora petrolera.

¹¹⁶ Un “Elefante Blanco” es un término coloquial que ha sido adoptado por la secretaría de transparencia de la Presidencia de la República para realizar labores de control de la inversión pública. En esta perspectiva se define “Elefante Blanco” como una “obra pública de construcción, mantenimiento o instalación de un bien inmueble la cual tiene un impacto negativo en la comunidad debido a que ha sido abandonada o está inconclusa, sus costos superan los beneficios de su funcionamiento, no es utilizada o su uso es diferente para aquel que fue creada”. Ver: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/elefantes-blancos/Paginas/default.aspx>

concertación entre PRE y estas comunidades, a través de sus autoridades tradicionales (gobernadores, capitanes y alguaciles). Los procesos de consulta previa fueron los escenarios privilegiados para el establecimiento de estos acuerdos. Sin embargo, el carácter transaccional que adquirió este proceso marcó el camino de relacionamiento entre la empresa y los resguardos. El mecanismo de consulta previa lejos de configurar un proceso de fortalecimiento del desarrollo social, económico y cultural de estas comunidades se convirtió exclusivamente en una negociación económica. Para la empresa, la consulta era un trámite necesario para la operación; mientras que para los resguardos se asumió como un mecanismo de acceso a recursos, no siempre orientados a garantizar su pervivencia como pueblo. En este contexto, los procesos conflictivos que emergieron en torno a las compensaciones entregadas a estas comunidades desencadenaron transformaciones perjudiciales en el territorio con relación a los niveles de igualdad, la capacidad de acción colectiva y la diversificación económica.

Niveles de igualdad. En términos de los niveles de igualdad, estos conflictos provocaron dos transformaciones desfavorables en el territorio. En primer lugar, reconfiguraron los esquemas tradicionales de autoridad en los resguardos respecto a las jerarquías para la representación y la toma de decisión sobre sus territorios. La reticencia de los ancianos respecto al ingreso de las petroleras a sus resguardos enfrentó resistencia por parte de los miembros más jóvenes, que terminaron asumiendo el liderazgo de los procesos de negociación con las empresas. La entrega de prebendas como vehículos, tractores, ganado y la asignación de onerosas cantidades de dinero sirvieron para convencer a algunas autoridades indígenas sobre la conveniencia del ingreso de las empresas a sus territorios.¹¹⁷ Así fue como se creó una estructura paralela de autoridad dentro de estas comunidades, maleable ante las estrategias de cooptación de la empresa. Estos dirigentes hicieron caso omiso a las consecuencias que traería la actividad petrolera para su cultura y llegaron a acuerdos

¹¹⁷ PGT 44- 12112014 Indígena Sikuani.

con las empresas¹¹⁸. Estas situaciones han erosionado el poder de decisión y orientación ancestral de los ancianos y han deslegitimado a las autoridades indígenas, cuyo poder residía en la capacidad de guiar a sus comunidades teniendo como principio el bien común, la protección y pervivencia de su pueblo.

La falta de transparencia y la discrecionalidad con la que se establecieron los acuerdos entre las comunidades Sikuni y las empresas generaron desigualdades entre las personas de las comunidades. Los acuerdos resultantes de los procesos de consulta previa o de negociaciones para la resolución de protestas que afectaban la actividad petrolera se solucionaban con el pago de cuantiosas compensaciones. Parafraseando al personero municipal de Puerto Gaitán, las mesas de negociación funcionaban como subasta. Sólo se hablaba de cifras totales, sin analizar las necesidades de los Sikuni ni garantizar su destino a programas o proyectos. De esta manera se suscribieron acuerdos de algo más de 1 millón de dólares para que fueran canalizados directamente por los resguardos, bajo el argumento de su autogobierno. En este sentido, las autoridades indígenas podían disponer de este dinero como efectivo, ya que su inversión no estaba sometida a ningún mecanismo de control¹¹⁹. Este tipo de acuerdos incentivó la corrupción y apropiación personal de estos recursos económicos por parte de algunos líderes indígenas, distorsionando su carácter comunitario. En consecuencia, los beneficios económicos obtenidos privilegiaron las condiciones de vida de la clase dirigente, en detrimento de la mejora de las condiciones de bienestar para la totalidad de los integrantes de estas comunidades. Producto de ello se originó dentro de los Sikuni una estratificación social y luchas internas por la participación en la distribución de las compensaciones entregadas por la empresa, la obtención de cupos

¹¹⁸ PGT 52- 12112014 Dirigentes Organización Indígena Sikuni; PGT 56- 23102014 Profesional Organización Internacional.

¹¹⁹ PGT 36-23102014 Funcionario del Ministerio Público Regional; PGT46-13112014 Personero Municipal.

laborales y contratos para prestar los servicios a las operadoras dentro de los resguardos¹²⁰.

Capacidad de acción colectiva. Las dinámicas hasta aquí descritas introducen algunos elementos para entender las transformaciones adversas que estos conflictos generaron en el ámbito de la capacidad de acción colectiva. Un primer aspecto es el debilitamiento de la cohesión social de las comunidades Sikuni. Las fracturas generadas por estos conflictos debilitaron sus capacidades organizativas y políticas para la protección de su cosmovisión. El quebrantamiento de las funciones de liderazgo y orientación en la definición de objetivos acordes con el interés común, cumplida tradicionalmente por sus autoridades, provocó vacío y desconfianza dentro de estas comunidades. En segundo lugar, la pérdida de la identidad cultural del pueblo Sikuni debilitó su potencialidad como actor colectivo. Este proceso fue acelerado por la adecuación de la forma de vida indígena a las prácticas propias de la explotación petrolera y el creciente dominio de intereses particulares. Así, por ejemplo, la concertación de la empresa con cada uno de los resguardos se convirtió en limitante para la ampliación o unión de resguardos dentro del territorio ancestral. Cada una de las comunidades quería mantener su autonomía para gestionar los recursos económicos obtenidos por la compensación de la petrolera (CAJAR et al., 2016). En tercer lugar, se restringió la posibilidad de que estas comunidades construyeran acuerdos fundamentales que les orientaran en el medio y largo plazo. A diferencia de otros pueblos indígenas en Colombia, los resguardos sikunis de Puerto Gaitán no han avanzado en la definición de sus planes de vida¹²¹ (CAJAR et al., 2016). Éstos son instrumentos de planeación en los que se establecen acuerdos fundamentales respecto a la visión de futuro de cada pueblo, teniendo en cuenta su situación actual, el posicionamiento de la comunidad respecto a otros actores y su visión política a largo plazo. Por tanto, las transformaciones provocadas en términos de la capacidad de

¹²⁰ PGT 52- 12112014 Dirigentes Organización Indígena Sikuni.

¹²¹ Para ampliar información respecto a este instrumento de planeación ver: <http://www.territorioindigenaygobernanza.com>

acción colectiva indicarían serias dificultades para avanzar en estos procesos de concertación social.

Diversificación económica. Los conflictos en torno a las compensaciones económicas entregadas a los resguardos indígenas promovieron al menos dos transformaciones desfavorables para la diversificación económica del territorio. En primer lugar, la estructura económica del pueblo Sikuani pretendió adecuarse a las dinámicas impuestas por el desarrollo de la actividad petrolera. De manera similar que el resto de sectores de la población local, los indígenas Sikuani reclamaban a la empresa la contratación de miembros de sus comunidades. Por su parte, los jóvenes preferían trabajar para las empresas petroleras a conservar sus tradiciones. Asimismo, las autoridades de varios resguardos incentivaron la creación de negocios que respondieran a las necesidades de las operadoras mientras que, en paralelo, negociaban y presionaban a las empresas petroleras para la contratación de estos servicios. Siguiendo este criterio, en un resguardo se invirtió en la compra de vehículos para conformar una empresa transportadora, mientras que se impusieron controles para impedir el paso de vehículos de otras empresas transportadoras por sus territorios¹²². Estas situaciones contribuyeron a la segunda transformación identificada. Gran parte de las comunidades Sikuani relegaron sus formas tradicionales de gestión del territorio. En este sentido, no se promovieron o renovaron las formas de producción desde el “saber hacer” de los indígenas. Esta situación agravó la pérdida de identidad cultural y redujo las posibilidades de sostenibilidad de las inversiones que se dirigían a potenciar el ámbito productivo.

Finalmente, como resultado del acuerdo con las empresas, las autoridades indígenas concertaban la adquisición de bienes como la compra de ganado, maquinaria o vehículos sin que respondiera a una planificación que tomara en serio sus necesidades productivas, las características de las tierras ocupadas y su acervo de conocimiento. Por ejemplo, los Sikuani son un pueblo sin tradición en la cría de

¹²² PGT 55- 12112014 Habitante casco urbano de Puerto Gaitán.

ganado. No es extraño que muchas de las reses adquiridas con el apoyo de las empresas fueran sacrificadas para resolver necesidades inmediatas de alimentación. La manutención de estas comunidades, en principio nómadas, provenía de la recolección de frutos, la caza, la pesca y la siembra de la yuca brava. Junto con otros procesos históricos experimentados en este territorio, el desarrollo de la IE petrolera impuso un cerco que apresuró su sedentarización, produjo cambios espaciales, culturales y productivos¹²³. De tal manera que los indígenas perdieron autonomía para la subsistencia, mientras generaron una creciente dependencia del desarrollo de la actividad petrolera.

5.3.4.3 Transformaciones generadas por conflictos sobre la inversión social voluntaria de PRE. La trayectoria de los conflictos que emergieron alrededor de la inversión social voluntaria de PRE ocasionó transformaciones en la capacidad de acción colectiva y la calidad del gobierno local. En el ámbito de la capacidad de acción colectiva se promovieron dos cambios adversos para el desarrollo territorial: (i) la profundización de la división entre la población de la zona rural y urbana del municipio; y (ii) la ausencia de participación de los distintos sectores de la población local en la identificación de necesidades y definición de propuestas para la gestión de estas inversiones en el territorio. Por su parte, en la calidad del gobierno local se identifican dos transformaciones: (i) la reducción de su autoridad sobre los actores en el territorio perjudicando su desempeño, y (ii) la definición de parámetros para que las empresas realizaran su inversión social, cambio favorable a una mejor gestión local.

Capacidad de acción colectiva. Luego del ciclo de protestas de 2011, PRE ajustó la gestión de su inversión social voluntaria promoviendo estrategias diferenciadas en el área urbana y rural del municipio. En el casco urbano, la estrategia se circunscribió a la implementación del denominado “Acuerdo de Trabajo” firmado entre la empresa y algunos de los líderes de las mesas de concertación, en representación de la

¹²³ PGT 56- 23102014 Profesional organización internacional; PGT 52- 12112014 Dirigentes Organización Indígena Sikuani; PGT 36-23102014 Funcionario del Ministerio Público Regional; PGT 44-12112014 Indígena Sikuani

comunidad de Puerto Gaitán (Mesas de Concertación, 2011; Pacific Rubiales Energy, 2012). PRE canalizó esta inversión a través de la “Fundación Puerto Gaitán Siglo XXI” y la “Federación Consejo Gremial de Puerto Gaitán”¹²⁴. Estas organizaciones eran el resultado de la institucionalización de la mesa social y la mesa de proveedores locales, integradas para el desarrollo del proceso de “Diálogo Social” (Diálogo Social Puerto Gaitán, 2011). Desde su creación, estas instituciones recibían apoyo financiero de PRE; igualmente, contaban con asesoría técnica para la definición de sus prioridades de acción y métodos de intervención¹²⁵.

La Fundación Puerto Gaitán Siglo XXI trabajaba en diversos ámbitos: recreación, deporte, cultura, banco de alimentos, mejoramiento de viviendas. Dentro de sus proyectos, llamaban la atención programas en los que docentes, sacerdotes de zonas rurales y madres cabeza de hogar recibían compensaciones económicas con medios similares a los utilizados por la empresa con sus trabajadores como los bonos “Gaitán Pass”¹²⁶, por el apoyo de acciones formativas o el mantenimiento de espacios comunales. A través de estos bonos se accedía a bienes y servicios en establecimientos incorporados al Consejo Gremial. El Consejo estaba integrado por comerciantes, profesionales y microempresarios locales interesados en ser proveedores de la empresa. La agremiación fue la base sobre la que PRE desarrolló su programa de “Formación de Proveedores” que certificaba a las empresas locales habilitadas para suministrarles bienes y servicios (Pacific Rubiales Energy, 2012; 2013; 2014). Fue así como los programas de inversión voluntaria se constituyeron en un medio para la fidelización a favor de la empresa, de sectores relevantes de la población en la construcción de opinión pública local como los docentes, sacerdotes y comerciantes. De tal forma que la acción de estas organizaciones beneficiaba a determinados grupos

¹²⁴ Fundación creada en 2011 en el marco del diálogo social y Federación organizada en 2012 a partir del trabajo realizado por la mesa de proveedores.

¹²⁵ PGT 45- 13112014 Participante de las mesas de concertación; PGT42- 12112014 Comerciante y participante de las mesas de concertación.

¹²⁶ Los bonos “Gaitán Pass” hacen parte de la estrategia de Pacific con sus contratistas y del programa de desarrollo de proveedores locales con Sodexo. Los bonos son una forma de pago de Pacific a sus trabajadores y sólo pueden ser redimidos en establecimiento agremiados en Puerto Gaitán.

de la población urbana, conformando una red clientelar. Estas dinámicas planteaban dificultades para la ampliación de la capacidad de acción colectiva en el territorio. Por una parte, limitaban la capacidad organizativa de la comunidad al depender de la empresa para su funcionamiento. Por otra, profundizaban la desintegración de la población local al relegar a quienes se oponían a las formas de intervención de esta empresa en el territorio. Las tensiones se incrementaban debido al uso que PRE hacía de esta experiencia y la vocería de “la comunidad local” por parte de un reducido grupo de personas. Así, a nivel nacional se divulgó el supuesto éxito del modelo de relacionamiento con los distintos grupos de interés y la construcción de confianza con la población local¹²⁷. Sin embargo, esa política no incorporaba a la población rural del entorno de sus operaciones.

En el área rural, la inversión voluntaria mantenía una lógica transaccional con las comunidades que no sufrió cambios detrás el ciclo de protestas de 2011. Las inversiones eran concertadas entre los funcionarios de PRE y los líderes comunales de las veredas. En su mayoría estas eran inversiones a corto plazo, dispersas y con un impacto limitado frente a las necesidades existentes en el territorio. Se gestionaban apoyos puntuales, como por ejemplo adecuaciones en la infraestructura de escuelas, la construcción de salones comunales, espacios deportivos o recreativos, la dotación de estas infraestructuras o la financiación de actividades comunitarias como ferias y fiestas (PNUD & ANH, 2013). Este tipo de inversiones daban visibilidad a la empresa, al tiempo que se convirtieron en una estrategia para evitar o neutralizar acciones de protesta que pusieran en riesgo la operación. Fue así como se generó un círculo vicioso. Teniendo como prioridad la preservación de la operación, el presupuesto destinado a la inversión voluntaria terminó satisfaciendo demandas e intereses de ciertos actores locales con gran poder de movilización, como algunas directivas de las JAC¹²⁸.

¹²⁷ Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=L2YntI2w-uY> – Cómo el diálogo transformó Puerto Gaitán.

¹²⁸ PGT31- 151014 Contratista PRE; EM1- 08012015 Funcionario operadora petrolera.

La forma en que PRE gestionó la inversión voluntaria desempoderó a gran parte de la ciudadanía, esto significa que disminuyó su capacidad de agencia para intervenir en el desarrollo de su territorio (Berdegúé & et al, 2012). En las zonas urbanas y rurales, el acceso y uso de estos recursos otorgó mayor poder a aquellos actores locales cercanos a la empresa. En este sentido, eran ellos quienes definían las necesidades y, por lo tanto, determinaban los beneficiarios de dichas acciones. Así, por ejemplo, el “Acuerdo de Trabajo” establecido por PRE con un sector específico de la población urbana procuró ganar legitimidad a través de la figura del sacerdote católico, mediador del proceso de diálogo durante la crisis, quien asumió la secretaría técnica del acuerdo. La autoridad y la confianza que generaba en algunos grupos de la población, unido a su cercanía con la empresa y su capacidad de interlocución con actores externos al territorio lo configuraron como una figura central. En él se concentraba y controlaban la toma de decisiones frente a las propuestas e implementación de las acciones que se desarrollaban (Reinoso Rodríguez, 2014). Por su parte, en la zona rural, estas inversiones aumentaron el poder de las directivas de las JAC, quienes realizaban las solicitudes a la empresa. En la mayoría de ocasiones, estas demandas no eran resultado de la priorización de necesidades de la comunidad; y por el contrario, respondían a intereses personales. De esta manera, en ambos casos, se definieron subrepticamente criterios para la distribución de bienes y oportunidades generados por la presencia de esta industria en el territorio.

Calidad del gobierno local. Los conflictos surgidos en torno al tema de la inversión social de PRE evidencian la reducción de la autoridad del gobierno local sobre los actores en el territorio. La institucionalidad local carecía de herramientas para regular o intervenir en la relación establecida entre la empresa y las poblaciones locales. De ahí que esta sea valorada como una transformación perjudicial para su buen desempeño. La concertación de las inversiones voluntarias tomaba la forma de acuerdos entre actores privados. La alcaldía y el ministerio público no estaban involucrados en la valoración de la conveniencia, factibilidad y sostenibilidad de las

inversiones, y su presencia sólo era requerida por alguna de las partes en caso de que existieran dificultades en el cumplimiento de lo acordado. En este sentido, el gobierno local se convertía en un espectador del uso de estos recursos económicos sin poder intervenir, por ejemplo, en su focalización hacia la prevención o mitigación de riesgos generados por la presencia de la industria¹²⁹. De otro lado, gran parte de las inversiones solicitadas por las comunidades se relacionaban con infraestructuras recreativas, escuelas, hospitales, las cuales en su mayoría requerían del mantenimiento y apoyo de las autoridades locales para su funcionamiento y sostenibilidad.

Por otro lado, la definición de parámetros para la realización de este tipo de inversiones por parte de la ANH y su integración a los contratos suscritos entre el Estado y las empresas petroleras es una transformación favorable para la gestión del gobierno local. La implementación de este ajuste institucional obligaba a las operadoras a la armonización de todas sus inversiones con los planes de ordenamiento territorial, planes de vida y planes de desarrollo municipal y departamental del área de influencia de los proyectos¹³⁰. Sin embargo, supera a esta tesis confirmar si la aplicación de este ajuste tuvo efecto y prevaleció sobre las malas prácticas legitimadas por la fuerza de la costumbre.

5.4 Apuntes Finales

La comprensión de la complejidad que subyacía al ciclo de protestas vividas en 2011 permite entender cómo la actividad petrolera se insertó en la sociedad de Puerto Gaitán y, a su vez, cómo su funcionamiento determinó la trayectoria de su desarrollo como territorio. Teniendo como premisa la existencia de un correlato entre el suelo y

¹²⁹ PGT46-13112014 Personero Municipal; PGT 47- 14112014 Secretario de Planeación, Alcaldía de Puerto Gaitán.

¹³⁰ Contratos de exploración y producción a partir de 2012. Ver: ANH. Anexo F. Términos y condiciones para los programas de beneficio de las comunidades- PBCs. ANH. Acuerdo No.05 de 23 de septiembre de 2011. "Por el cual se definen los parámetros para la realización de PBC ubicados en áreas de influencia de los contratos de exploración y producción de hidrocarburos.

el subsuelo, este estudio de caso explica la confluencia de las dinámicas propias de la explotación petrolera con las características de un territorio producto de procesos de colonización ocasionados por bonanzas económicas, fuerte presencia de actores armados ilegales, la precaria intervención del Estado y un tejido social debilitado, entre otras razones, por la falta de arraigo de gran parte de la población y la realidad de la guerra. De esta manera, Puerto Gaitán, entendido como TdE, es resultado de un proceso de evolución (M. Santos, 2000) en el que la llegada de la IE marca un momento de ruptura, irrumpe, se articula con su historia y provoca dinámicas avasalladoras. Fue así como la actividad petrolera se convirtió, de facto, en el eje del ordenamiento social, político, económico y ambiental de este territorio. Simultáneamente, PRE se constituyó en un actor hegemónico que ejercía territorialidad (Sack, 1986).

El lugar geográfico en el que se estableció la infraestructura petrolera es un factor clave para entender la configuración del espacio y las transformaciones que se produjeron en este territorio (Raffestin, 1980). La operación de PRE se ubica a 157 km del casco urbano de Puerto Gaitán, rodeado por pequeños poblados dispersos, algunos de ellos existentes previamente y otros creados irregularmente dentro de su AID. En efecto, la distancia de ocho horas entre el área urbana y el núcleo de la operación influyó en el grado de implicación de los distintos actores, las relaciones que se establecieron entre ellos, el nivel de afectación que produce en su vida la industria y la participación en la distribución de los beneficios generados por su presencia allí.

El análisis de las transformaciones provocadas por los conflictos en relación a los actores revela varias dinámicas importantes: (i) la profundización de diferencias entre sectores de la población local del área urbana y rural del municipio, especialmente del AID, (ii) el incremento del riesgo de extinción del pueblo indígena Sikuani, (iii) la configuración de PRE como un actor hegemónico en el territorio, (iv) el debilitamiento de competencias del gobierno local y su creciente desarticulación con los gobiernos regional y nacional, y (iv) la relevancia de actores externos cuya acción facilitó la

activación o desactivación de resistencias, como fue el caso de los sindicatos, UTEN y USO; así como ONG que potenciaron el uso de nuevas estrategias de acción colectiva de la población rural.

El estudio de caso corrobora la posibilidad de que el conflicto sea promotor de cambio. El episodio crítico como manifestación de los múltiples conflictos que experimentaba el territorio con el establecimiento de esta IE se convirtió en un hito, no sólo para Puerto Gaitán, sino también para que se pusieran en marcha desde el gobierno nacional una serie de ajustes institucionales que afectarían a todas las zonas petroleras del país. Los efectos de la implementación de medidas como el SPE o las medidas especiales para regularizar el mercado laboral están fuera del alcance de esta tesis; sin embargo, los resultados obtenidos del análisis permitirían decir que un potencial efecto positivo depende, en cualquier caso, de una implementación que atienda a las falencias y condiciones propias a nivel local.

En concreto, en Puerto Gaitán, los procesos conflictivos revelan múltiples transformaciones que han sido catalogadas como favorables, desfavorables o ambiguas para su desarrollo territorial. Las transformaciones de carácter ambiguo son aquellas que a pesar de ser deseables por las intenciones que las definen, sus efectos resultan inciertos por las condiciones particulares en las que se llevarían a cabo. La valoración de los efectos producidos por los conflictos que emergieron o se catalizaron por el establecimiento de esta IE en este territorio revelan tres asuntos. En primer lugar, las transformaciones cuyo efecto resulta ambiguo son producidas por los conflictos sobre la distribución de oportunidades de empleo y condiciones laborales. Tanto en el ámbito de la capacidad de acción colectiva como en la de gobierno local, los riesgos de estas transformaciones se originan en la falta de transparencia que existe, respecto a los intereses que persiguen los actores que las orientan. En un caso, el grupo de ciudadanos que lidera el ejercicio de veeduría y, en el otro, las autoridades locales a quienes se les otorga competencia sobre un asunto tan problemático como lo es la intermediación laboral. El potencial efecto positivo de estas transformaciones

choca con un contexto de baja legitimidad de las autoridades y los liderazgos comunitarios por su vinculación a hechos de corrupción. En segundo lugar, el único ámbito en el que se produce una transformación favorable es la ampliación de la capacidad de acción colectiva en asuntos concernientes a la protección de las condiciones ambientales del territorio. Estos conflictos incentivan la conformación, articulación y empoderamiento de nuevos actores colectivos en la zona rural. En contraste, los conflictos relacionados con la distribución de beneficios, privilegios o compensaciones por las externalidades negativas de la extracción debilitan la acción colectiva, al suscitar junto a la fragmentación social, la desnaturalización y dependencia de actores colectivos como las JAC o las comunidades indígenas. En tercer lugar, la gran mayoría de las transformaciones producidas son desfavorables para el desarrollo territorial, es decir, que siguiendo el marco analítico propuesto estas transformaciones desincentivaron el alcance de condiciones materiales, relacionales y subjetivas de bienestar (White, 2009). Esas transformaciones destacan la existencia de serios riesgos para el territorio en un escenario posterior a la extracción. En la Tabla 4 se presenta una síntesis de las transformaciones provocadas por los distintos conflictos y su valoración en cada uno de los ámbitos propuestos para el análisis.

Tabla 4. *Transformaciones territoriales. Puerto Gaitán, Meta.*

Eje de Conflicto		Distribución de Oportunidades de Empleo y Condiciones Laborales	Distribución y Uso del Espacio	Condiciones Medioambientales	Provisión de Servicios Públicos e Inversión Social Voluntaria
Ámbitos Transformación	Cambios Espaciales		DESFAVORABLES Creación y crecimiento desorganizado de nuevos centros poblados en la zona rural. Actividad petrolera determina configuración, apropiación y uso del espacio por parte de la población en el AID.	DESFAVORABLES	Degradación de recursos naturales imprescindibles para la vida como el agua o el aire.
	Capacidad de Acción Colectiva	REDUCCIÓN Desnaturalización de organismos de acción comunal (JAC y ASOJUNTAS) Incentiva la fragmentación de la población local. Debilitamiento de los actores colectivos y procesos organizativos de los trabajadores por estigmatización e intimidación.	REDUCCIÓN Desincentivan procesos organizativos y liderazgos.	AMPLIACIÓN Los asuntos medioambientales logran articular la capacidad de agencia de diversos sectores de la población rural, en alianza con actores externos al territorio. Incentiva la creación de un nuevo actor colectivo en el territorio.	REDUCCIÓN Aumentan los riesgos de la extinción del pueblo Sikuani. Debilitamiento de su cohesión social y fractura de capacidades organizativas y políticas. Disminución de la capacidad de agencia de la población local. Procesos organizativos dependientes del financiamiento corporativo.

AMBIGUO Conformación de una veeduría ciudadana. Rendición de cuentas sobre gestión en la distribución de oportunidades laborales para la población local en la actividad petrolera.				
Capacidad de Gobierno Local	AMBIGUO Gobierno local amplía sus competencias en el proceso de intermediación laboral. Riesgo: Temáticas problemáticas que pueden deteriorar su legitimidad, o promover corrupción.	REDUCCIÓN Pérdida de capacidad de control y gestión del territorio.	REDUCCIÓN Debilitamiento del gobierno local por la carencia de competencias en la regulación de asuntos medioambientales. Desarticulación entre niveles de gobierno (municipal, regional, nacional)	REDUCCIÓN Mayores niveles de desconfianza y deterioro de la legitimidad en la gestión pública.
	DESFAVORABLE Estructura económica dependiente del sector petrolero: como generador de empleo y consumidor de bienes y servicios. Adecuación de la estructura productiva a la satisfacción de sus necesidades. Distorsión del mercado laboral. Reducción de competitividad de otros sectores económicos p. ej. Agroindustria, ganadería.	DESFAVORABLE La actividad petrolera organiza de facto el territorio y restringe las condiciones para el desarrollo de actividades económicas alternativas.	DESFAVORABLE La estructura económica Sikuni se adecua a dinámicas de la actividad petrolera. Relegan formas tradicionales de gestión del territorio.	
Diversificación Económica				

	DESFAVORABLE	DESFAVORABLE	DESFAVORABLE
	Desigualdades sociales y económicas entre quienes estaban vinculados laboralmente a la industria y quiénes no.	Favorece la concentración de la propiedad de la tierra para la actividad extractiva. Profundiza desigualdades existentes entre campesinos sin tierra y grandes propietarios.	Reconfiguración de esquemas tradicionales de autoridad en los resguardos. Creación de una estructura paralela de autoridad a la tradicional. Se origina una estructura social estratificada dentro de estas comunidades, con privilegios/beneficios económicos concentrados en la clase dirigente.
Niveles de Igualdad			

6. El Corredor Minero: Extracción de Carbón en La Jagua de Ibirico y El Paso, Cesar

La asonada vivida en La Jagua de Ibirico en febrero de 2007 es la puerta de entrada para analizar las transformaciones provocadas por el desarrollo de IE carbonífera en el corredor minero del Cesar. Aunque el corredor está conformado por seis municipios¹³¹, los principales proyectos se encuentran ubicados en dos de ellos, La Jagua de Ibirico y el Paso, en los que se centra esta investigación. En esos dos municipios hay seis grandes minas de carbón. La mayor producción proviene de los proyectos “La Loma” y “El Descanso” operados por la filial en Colombia de la estadounidense Drummond Company Inc. Le siguen en orden de importancia la producción de las minas “La Jagua” y “Calenturitas” operadas por el Grupo Empresarial Prodeco, filial de la multinacional suiza Glencore¹³². Finalmente, están las minas “La Francia” y “El Hatillo” operados por Colombian Natural Resources (CNR), actualmente propiedad de la compañía minera estadounidense Murray Energy.

Este capítulo presenta el análisis del caso en cuatro partes. En la primera, se realiza una descripción del episodio crítico en el que se plantea un mapa de conflictos, actores, intereses y estrategias que se explicitan en ese momento histórico. La segunda expone algunos elementos y conflictos subyacentes, que enriquecen la comprensión de la manera como esta IE se ha desarrollado en este territorio. En la tercera parte, se examinan las transformaciones que los conflictos sociales vividos han producido en el corredor minero del Cesar. Por último, se presentan algunas conclusiones del caso de estudio.

¹³¹ La subregión centro se encuentra integrada por los municipios de Chiriguaná, Bosconía, Becerril, Agustín Codazzi, La Jagua de Ibirico y El Paso.

¹³² Dentro de este grupo se integran las operaciones de C.I Prodeco S.A., Carbones de La Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A. y Carbones El Tesoro S.A. A pesar de que la adquisición de cada una de estas empresas se inició en 1995, sólo hasta 2011 Glencore declaró ante el Estado colombiano que ejercía el control directo y completo de estas empresas. De esta manera evadió el pago de rentas por su producción al país (PAS & ASK, 2015).

6.1 El “Despertar” de La Jagua

Los hechos ocurridos entre el 8 y el 11 de febrero de 2007 en el municipio de La Jagua de Ibirico son descritos por varios de sus habitantes como “el despertar” del pueblo jagüero. Durante esos días la población se volcó a las calles para protestar por las malas condiciones en las que se encontraba el municipio, a pesar de la gran cantidad de carbón que se extraía allí desde hacía más de 10 años. Coincidiendo con la audiencia de rendición de cuentas del alcalde sobre su gestión, la población bloqueó varias vías e instaló barricadas en la carretera nacional impidiendo el paso de los vehículos que transportaban el carbón. El día 10 de febrero, la intervención de la fuerza pública para disolver la manifestación generó violentos enfrentamientos con la ciudadanía. El resultado fueron varias personas heridas, entre policías y manifestantes, el incendio de la estación de policía y la muerte de un taxista que observaba la protesta.

La fuerza pública señaló la infiltración de la guerrilla en estos hechos (El Tiempo, 2007c). Sin embargo, uno de los líderes fue tajante en afirmar que ésta fue una iniciativa ciudadana, impulsada por un grupo de personas de distinta filiación política que coincidían en la necesidad de protestar: “No éramos expertos en eso, lo que queríamos era hacer un paro porque necesitábamos manifestar esa frustración que teníamos por dentro y ni siquiera teníamos claro qué puntos negociar”¹³³. Los motivos del paro eran múltiples. En medio de la revuelta se definieron como asuntos de atención urgente: (i) la pavimentación de la vía de acceso al municipio, deteriorada por el tránsito de camiones que transportaban el carbón; (ii) las afectaciones respiratorias en la población, consecuencia de los altos niveles de contaminación que producía la explotación a cielo abierto; (iii) la deficiente prestación de servicios públicos; y (iv) la inexistencia de posibilidades de empleo de la población local dentro de las compañías mineras.

¹³³ CES18- 04022015 Líder comunitario.

El movimiento de protesta buscaba llamar la atención del gobierno central porque sus líderes eran conscientes de la poca capacidad de las autoridades locales para dar soluciones a sus demandas¹³⁴. Aunque el alcalde intentó apaciguar los ánimos, no tuvo éxito. De hecho, varios miembros del concejo municipal se sumaron a las protestas. En medio de la crisis, los manifestantes rechazaron inicialmente la presencia del gobernador del Cesar, Hernando Molina, por su cercanía con jefes paramilitares de la zona. Una parte de la población también cuestionaba su acceso al poder en una contienda electoral en la que fue candidato único después de que otros dos contendores renunciaran por la existencia de amenazas contra sus vidas (El Tiempo, 2007a). No obstante, tras algunos acercamientos entre el gobernador y líderes del movimiento, se llegó a dos acuerdos. El primero, la intermediación de los líderes en la liberación de dos miembros de la fuerza pública que, en medio de los enfrentamientos, habían sido retenidos por algunos ciudadanos, al parecer para ser protegidos de un linchamiento. El segundo fue la decisión de solicitar la presencia del presidente Álvaro Uribe Vélez como medida para superar la crisis. La población tenía la percepción de que el gobierno nacional no sabía qué pasaba en La Jagua de Ibirico¹³⁵.

El presidente Uribe visitó la zona el 11 de febrero e improvisó uno de sus “consejos comunitarios”¹³⁶. Los ánimos se apaciguaron al permitir el ingreso de todas las personas que lo desearon a esta reunión, con el fin de escuchar sus reclamos. De igual manera, la tensión disminuyó cuando anunció que los dirigentes de la protesta no serían judicializados, respetando así el derecho a la protesta social pacífica. Además, solicitó a la fiscalía hacer las investigaciones necesarias para encontrar a los responsables del asesinato ocurrido durante la jornada de protesta (El Tiempo, 2007d).

¹³⁴ CES17- 30012015 Líder comunitario; CES26- 04022015 Funcionario público; CES25- 30012015 Integrante de las mesas de trabajo; CES18- 04022015 Líder comunitario.

¹³⁵ CES18- 04022015 Líder comunitario

¹³⁶ Los consejos comunitarios fueron reuniones promovidas durante sus gobiernos en distintas regiones del país. En ellos establecía un diálogo directo con la ciudadanía sobre necesidades y problemáticas, interpelaba a sus funcionarios, exigía cuentas, proponía iniciativas y solucionaba querellas de la comunidad (Carrillo, 2010).

Como era característico en este tipo de reuniones, Uribe definió acciones para la atención de cada uno de los problemas planteados, dando instrucciones inmediatas a los miembros de su equipo de gobierno. La visita dejó como resultado la conformación de varias comisiones lideradas por los ministerios y viceministerios responsables de los temas que motivaron la movilización de la población: el medio ambiente, la situación laboral, las afectaciones a la salud, el deterioro de la infraestructura vial y la inversión de regalías. Así, ordenó el traslado inmediato de la viceministra de medio ambiente para atender los requerimientos en esta materia y garantizar el cumplimiento de los planes de manejo ambiental. El gobierno nacional decidió invertir, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, en mejorar la capacitación de los jóvenes de la región en tareas concernientes a la actividad minera. Respecto a los temas laborales, el viceministro del ramo convocó una mesa de trabajo integrada por las autoridades regionales y municipales, empresarios, centrales obreras locales y la iglesia. La conformación de esta mesa tenía como objetivo mejorar las relaciones entre los trabajadores y las empresas mineras, así como la revisión de las nóminas de las empresas para establecer el porcentaje de mano de obra de la región que estaba siendo empleado. Respecto a las afectaciones de salud, se definió la realización de una brigada de especialistas para valorar las afectaciones pulmonares producto de la explotación carbonífera y la adecuación de una sala del hospital de La Jagua para atender enfermedades respiratorias. Además, se informó desde el Ministerio de Transporte sobre el inicio de las obras para mejorar la carretera que comunica el municipio con el resto del departamento. Finalmente, el presidente anunció la descongelación de alrededor de 14 millones de dólares en regalías para el municipio, cuya transferencia había sido suspendida hacía año y medio debido a la mala gestión municipal (Presidencia de la República, SNE, 2007a; 2007b; 2007c). La presencia del presidente Uribe y este conjunto de medidas llevaron al levantamiento del paro cívico por parte de sus promotores.

A partir de ese momento se crearon ocho mesas de trabajo sobre distintos asuntos con la participación de representantes de la comunidad. Los representantes fueron elegidos por votación debido a la desconfianza de la población y el temor de que los integrantes acabaran beneficiándose de los contratos resultantes de los acuerdos. Los líderes del paro no fueron elegidos para integrar esas mesas¹³⁷. Los representantes de la comunidad viajaron a Bogotá varias veces para negociar con el gobierno nacional. Para uno de estos representantes, las mesas eran garantes de los acuerdos y tenían la labor de ser intermediarios entre la comunidad, el gobierno nacional, el gobierno municipal y las empresas¹³⁸. Luego del levantamiento del paro, se realizaron otros dos consejos comunitarios en este municipio, uno en el mes de marzo y otro en diciembre de 2007, para hacer el seguimiento a lo acordado en el encuentro inicial con el Presidente Uribe (Uribe Vélez, 2007a; 2007b).

Durante el año 2008 se mantuvo el seguimiento por parte de los ministerios. Con el paso del tiempo la importancia de las mesas decayó. Aunque en 2015 todavía se mantenía una oficina de la coordinación general de estas mesas en la Jagua, no tenían ninguna representatividad ni ejercían mayor incidencia en los procesos locales. El levantamiento de 2007 permitió avanzar en algunos aspectos: la pavimentación de la carretera, la construcción de una unidad especializada en enfermedades respiratorias en el hospital, un proyecto de vivienda y la instalación de equipos especializados para la medición de la calidad del aire. No obstante, esos avances son mínimos frente a los impactos y las necesidades que ha dejado para el municipio la extracción del carbón. Por ello, en enero de 2015, durante el trabajo de campo de esta investigación, varios pobladores afirmaban que existían más razones para protestar que en febrero de 2007.

“El despertar” de 2007 generó cambios importantes en la comunidad tras muchos años de silencio en que se vivía bajo la represión de grupos paramilitares que hacían

¹³⁷ CES18- 04022015 Líder comunitario.

¹³⁸ CES25- 30012015 Integrante de las mesas de trabajo.

desaparecer a quienes optaban por alzar la voz. A partir de entonces se superó la idea de “dejar hacer, dejar pasar”, la gente se empoderó, entendió que ante la desatención del gobierno la protesta era una herramienta importante. Esa es la ganancia que dejó el paro, para varios de los pobladores de La Jagua de Ibirico¹³⁹.

6.2 Tras bambalinas: Los Conflictos Subyacentes a la Protesta

El episodio crítico vivido en La Jagua de Ibirico era la manifestación pública de una serie de conflictos sociales preexistentes en los que la IE actuó como catalizador. Al nombrar estas protestas como “el despertar” se pone en evidencia que en el trasfondo de este episodio existían más de dos décadas de dominio del territorio por parte de actores armados ilegales. De tal manera que el silencio de la población era una forma de supervivencia, más no un signo de indiferencia sobre lo que ocurría allí. La violencia ejercida por las guerrillas y los paramilitares dejó 72.000 víctimas, 6.000 personas asesinadas, 66.000 desplazados, 1.200 desaparecidos y 2.524 secuestrados (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

El auge de la minería de carbón a gran escala coincide con el escalamiento del conflicto armado. Por ello el análisis de los procesos conflictivos en los que se involucra la actividad extractiva en esta región no pueden desligarse de fenómenos como los regímenes impuestos por guerrillas y paramilitares, el desplazamiento forzado de comunidades, la usurpación de tierras, la incidencia de los actores armados en los gobiernos locales, la corrupción y el uso ineficiente de las regalías (Barrera, 2014; Gutiérrez Lemus & Celis, 2014). En este escenario, al menos cuatro asuntos subyacían a los conflictos manifestados por la población en La Jagua: (i) las dinámicas de los actores armados ilegales en el territorio; (ii) el desplome de la actividad agropecuaria; (ii) la expansión de los proyectos mineros sobre tierras despojadas a familias campesinas; y (iii) la primera contienda electoral regional luego del acuerdo de desmovilización de los grupos paramilitares.

¹³⁹ CES17- 30012015 Líder comunitario; CES26- 04022015 Funcionario público; CES25- 30012015 Integrante de las mesas de trabajo; CES18- 04022015 Líder comunitario.

El centro del Cesar fue escenario estratégico para la acción de los actores armados ilegales. En los años 80 y 90, las guerrillas de las FARC y el ELN dominaron el territorio. La presencia de las empresas carboníferas se convirtió en una oportunidad de financiación a través de prácticas como el secuestro de contratistas, ingenieros y empleados de las mineras, así como la extorsión directa a las empresas, especialmente por parte del ELN. Simultáneamente, el ELN se involucró en las luchas por la tierra que allí se libraban, quitando independencia al movimiento campesino y sindical. De ahí que la sociedad civil organizada se viera involucrada en la lucha armada convirtiéndose en objetivo de la fuerza pública y de los paramilitares, al considerarlos como parte de la red de apoyos de las guerrillas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

A finales de los años 90, los grupos paramilitares ingresan a la región, con el beneplácito de miembros de la elite regional, con el fin de contrarrestar la acción de la guerrilla. Sus estructuras se fortalecieron mediante el establecimiento de acuerdos subrepticios con sectores económicos y políticos influyentes de la región. De esta manera el paramilitarismo obtuvo el control territorial, social y político del Cesar, lo cual se tradujo en la imposición de un régimen de terror para sus poblaciones. Empresas carboníferas como Drummond y Prodeco no estuvieron al margen de estos hechos, según lo han documentado diversas investigaciones en las que se recuperan las confesiones de varios miembros de las autodefensas respecto al asesinato de sindicalistas, el desplazamiento forzado de campesinos y el despojo de sus tierras (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016; Moor & Van de Sandt, 2014).

La hegemonía paramilitar se convirtió en garante del orden social para el desarrollo de la minería, la ganadería extensiva y el cultivo de palma en el Cesar. La situación cambió en el año 2006, cuando se produjo su desmovilización en el marco de la cuestionada “Ley de Justicia y Paz”¹⁴⁰ (Barrera, 2014). La desmovilización no significó

¹⁴⁰ La ley 975 de 2005 fue el marco jurídico impulsado por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez para avanzar en el proceso de negociación y desmovilización de las estructuras paramilitares. Dicho proceso fue y es duramente criticado por los altos niveles de impunidad que produjo, los obstáculos que impuso

el desmantelamiento total de las estructuras paramilitares, que al igual que en otras zonas del país se reconfiguraron para mantener el control de actividades ilícitas. Sin embargo, a partir de entonces se experimentó una reactivación de la movilización social en la que distintos sectores expresaban con cautela sus demandas e intereses, como ocurrió en 2007 en la Jagua de Ibirico (Gutiérrez Lemus & Celis, 2014).

La movilización de la Jagua también recogía la insatisfacción de la población ante la dramática reducción de las actividades agropecuarias, que históricamente habían sido el eje de la estructura económica del departamento hasta el auge de la extracción de carbón (Barrios, 2013). La zona centro del Cesar fue una zona ganadera y agrícola, que a pesar de la crisis vivida desde los años 80, mantuvo su vocación campesina. La producción de arroz, maíz, plátano y yuca, junto a la cría de animales eran las actividades a las que se dedicaba la mayoría de su población. No obstante, luego del declive experimentado desde finales de los años 70 por la crisis de precios internacionales del algodón, el sector agropecuario no logró recuperarse (Gamarra, 2005), situación a la que contribuyeron al menos tres situaciones. En primer lugar, la apertura económica, la carencia de políticas de incentivo y apoyo para el sector agrícola, y la precariedad de la infraestructura vial. En segundo lugar, la devastación del campo por la fuerte violencia vivida en la región. En tercer lugar, la afectación de la frontera agropecuaria por el establecimiento y crecimiento acelerado de la actividad minera. Las empresas adquirieron para la explotación tierras consideradas como despensa agrícola, y su acción generó impactos negativos en fuentes de agua, recurso fundamental para el desarrollo de este sector¹⁴¹.

El desplazamiento forzado a inicios de los años 2000 de 184 familias de las veredas Mechoacán y El Prado era otro conflicto que estaba latente. En el momento del levantamiento, sus propiedades habían sido adquiridas o eran de interés de las multinacionales para la expansión de los proyectos carboníferos. A mediados de los 90

para garantizar el derecho a la verdad y sus pobres resultados en el desmantelamiento real de estas estructuras armadas.

¹⁴¹ CES21- 09022015 Integrante Comité Agropecuario del Cesar.

estas familias fueron beneficiarias de políticas de reforma agraria, a través de las que se les otorgó la propiedad de sus parcelas. El potencial carbonífero de estas tierras y la devaluación que produciría sobre ellas la violencia incitó el hostigamiento de los paramilitares. Entre 1999 y 2005 fueron asesinados 18 miembros de estas comunidades campesinas, obligándolos a salir de sus tierras. Luego del saqueo, el despojo fue asegurado mediante la confabulación de estos grupos armados con funcionarios públicos. En el caso de El Prado, las tierras fueron declaradas como abandonadas, a pesar de los hechos de violencia ocurridos, y posteriormente otorgadas a testaferros de paramilitares. Por su parte, en Mechoacán, donde los parceleros contaban con títulos de propiedad, se falsificaron documentos con la anuencia del notario regional y de manera fraudulenta se hizo el traspaso de estas tierras. A pesar de que estas familias estaban oficialmente reconocidas como desplazadas, las entidades competentes no tomaron medidas para evitar que sus propiedades fueran objeto de transacción. Una parte de las tierras usurpadas a estas comunidades quedaron en manos de testaferros de los paramilitares y políticos, inclusive dos exalcaldes de la Jagua, quienes avanzaron en negociaciones con las multinacionales Prodeco y Drummond; mientras otras tierras volvieron a ser baldíos que el Estado pactó entregar a estas multinacionales para su explotación (Verdad Abierta, 2010).

Finalmente, tras “el despertar” se encontraba el desenmascaramiento de la denominada “parapolítica” en la región. Los grupos paramilitares habían logrado subordinar a la clase política regional y de manera subrepticia controlaron a los gobiernos locales. De ahí que la zona carbonífera, especialmente La Jagua, se convirtiera en un lugar clave para la financiación de esos grupos ilegales al involucrarse en la gestión de las regalías transferidas a estos municipios (Barrera, 2014). Aunque en algunos casos el control del municipio se realizó a través de la fuerza, en otros los políticos fueron los que acudieron a las autodefensas para ganar las elecciones mediante la coerción de la población. El proceso de desmovilización suponía un posible

cambio en dichas dinámicas. El levantamiento de la Jagua se da en el inicio de la campaña electoral para la designación de autoridades a nivel regional y municipal. Si bien la campaña no pudo liberarse de la violencia contra los candidatos ajenos al paramilitarismo, las votaciones del 2007 pueden ser interpretadas como un voto de castigo en contra de esas prácticas. Así, por ejemplo, en la Jagua fue elegido con el 57,1% de los votos Alfonso Palacio Niño, uno de los líderes de las protestas de febrero (J. E. Mejía, 2007). Palacio no había ocupado cargos públicos y durante su campaña fue víctima de varios atentados. De igual forma, como gobernador, fue elegido con el 44% de la votación Cristian Moreno, quién en 2003 tuvo que abandonar la contienda electoral por las amenazas en contra de su vida. Probablemente gran parte de la incomodidad de los violentos con Palacio y Moreno era su colaboración con la justicia en los procesos que se adelantaban en contra de varios políticos, por el contubernio establecido con el paramilitarismo por más de una década (El Tiempo, 2007b).

6.3 Las Transformaciones del TdE

Habiendo esbozado el contexto en el cual la IE catalizó conflictos en el centro del Cesar; a continuación, se presenta el análisis de las transformaciones experimentadas en el territorio a partir del análisis de la trayectoria de los conflictos agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) Distribución de oportunidades de empleo y condiciones laborales en la industria petrolera; (ii) la distribución y uso del espacio; (iii) condiciones medioambientales; y (iv) la provisión de servicios públicos por parte del gobierno local y la inversión social voluntaria de las empresas.

6.3.1 Eje 1: Distribución de oportunidades de empleo y condiciones laborales dentro de la industria carbonífera.

Dentro de este eje temático se identifican principalmente dos conflictos. El primero, la insatisfacción generada por la escasa vinculación laboral de la población local a los proyectos mineros. Ésta fue enunciada como una de las principales causas que provocaron levantamiento de la Jagua en 2007. El segundo, la situación de los trabajadores de las mineras. En este proceso conflictivo toman relevancia dos asuntos:

(i) el marginamiento y exclusión al que eran sometidos los trabajadores que sufrieron accidentes o padecen enfermedades derivadas de su labor dentro de la explotación; y
 (ii) las limitaciones impuestas al ejercicio de los derechos sindicales dentro de las empresas mineras.

6.3.1.1 Las oportunidades de vinculación laboral para la población local. En el centro del Cesar el auge de la actividad carbonífera se contraponía al declive del sector agropecuario. La representatividad de la actividad minera en el PIB departamental pasó de un 2,31% en 1991, a constituir un 35,3% en el año 2016. Por el contrario, el sector agropecuario durante la década de los 90 afrontó una flagrante caída pasando de representar un 53,8% del PIB departamental en 1990, a ser el 9,7% en 2016 (DANE, 2008; 2017d). Si bien, una de las razones que explica esta situación fue el cambio en la vocación de los suelos en amplias extensiones de tierras fértiles para actividades agrarias, que fueron adquiridas por las empresas mineras para la expansión de la extracción¹⁴²; la confluencia con otras dinámicas como la apertura económica, la acción de los grupos armados ilegales y la falta de políticas de fomento agrícola agravaron la situación y limitaron las alternativas laborales en esta región (Gamarra, 2005; Gutiérrez Lemus & Celis, 2014). Este estado de cosas explica, en parte, la emergencia de conflictos por la reducción de fuentes de trabajo que obligaron a la población local a concentrar sus expectativas en la actividad minera. Las tensiones en torno a estos asuntos provocaron transformaciones en la diversificación económica y los niveles de igualdad del territorio.

Diversificación económica. La población campesina perdió autonomía para la obtención de sus medios de vida, siendo abocada a concentrar sus esfuerzos y expectativas en la consecución de un trabajo dentro del sector minero; aunque en la totalidad de las entrevistas realizadas se mantenía la añoranza de poder dedicarse a su área de experticia, las actividades agropecuarias. De esta manera se gestó la transformación del campesinado en asalariados. En el centro del Cesar, actualmente

¹⁴² CES21- 09022015 Integrante Comité Agropecuario del Cesar

nombrado como “el corredor minero”, la mayoría de sus habitantes aseguraban su sustento combinando el trabajo en grandes fincas, con el desarrollo de sus parcelas¹⁴³. La transformación de la estructura productiva limitó el desarrollo de actividades agropecuarias comerciales o de subsistencia disminuyendo las oportunidades laborales para la población local. Simultáneamente, la gran migración desencadenada por el auge minero y los altos salarios ofrecidos en este sector aumentó la demanda de empleo en las empresas mineras.

Para poder competir por los puestos de trabajo en las empresas mineras, la población oriunda requirió formación. Por ello, una de las demandas del levantamiento en 2007 fue la capacitación técnica para poder trabajar en la operación minera. Sin embargo, pese a que muchas personas recibieron la formación con los estándares solicitados y otros se profesionalizaron, la percepción generalizada es que las empresas mineras no contrataban personas locales y, en caso de hacerlo, se limitaban a la incorporación de mano de obra no calificada¹⁴⁴. De esta manera se fomentó una estructura económica excluyente, en la que la población rural del entorno de las minas fue la principal damnificada.

Niveles de Igualdad. De otro lado, estos procesos conflictivos también incentivaron comportamientos nocivos para los niveles de igualdad social y económica en el territorio. La llegada de la explotación carbonífera suscitó expectativas de movilidad social. Para algunos “soltar el machete para montarse en un camión era un paso grande. Como de policía a general”¹⁴⁵. De esta manera se forjó una mentalidad en la que el ingreso a alguna de las compañías mineras se convirtió en el objetivo de gran parte de los habitantes de la zona. Así lo reconocen las mismas empresas, “Drummond es el sueño de mucha gente, para muchas cosas”¹⁴⁶. La vinculación a la minería se

¹⁴³ CES19- 06022015 Habitantes Plan Bonito; CES31- 05022015 Habitante del Boquerón; CES29- 05022015 Líder comunitaria

¹⁴⁴ CES25- 30012015 Integrante de las mesas de trabajo; CES27- 01022015 Secretario de Minas, Gobernación del Cesar

¹⁴⁵ CES19- 06022015 Habitantes Plan Bonito

¹⁴⁶ CES20- 02022015 Gerente Responsabilidad Social de Drummond

convirtió en un símbolo de distinción, una manera de ofrecer una mejor vida a sus familias. La aspiración de los jóvenes era trabajar en la mina, por lo que se apresuraban a iniciar su formación técnica en el manejo de maquinaria pesada, por ejemplo¹⁴⁷. En muchas ocasiones, cuando las personas obtenían un trabajo en las minas trasladaban su domicilio de los pueblos a zonas más urbanas. Así, la mejora en las condiciones de vida fue perceptible para un reducido grupo de personas. Los altos ingresos de los trabajadores mineros generaron incrementos en el costo de vida en los municipios del centro del Cesar, lo cual dificultó la subsistencia de la población ajena a esta industria. Las condiciones de vida dentro de la mina contrastaban con la realidad de los cascos urbanos. En este sentido se desencadenaron procesos de segmentación y ampliación de las brechas entre distintos grupos sociales en el territorio.

...eso es otro planeta, dentro de la mina tú encuentras todo (...) sales a la calle, sales a la Loma (...) Un pueblo normal, ha crecido bastante hay comercio en la calle principal, pero si te vas y te metes lo que encuentras es pura pobreza (...) Había un casino de Drummond en la Loma, lo cerraron. Ha sido una lucha como sindicato porque a nosotros como trabajadores nos favorecía (...) pero había un problema complicado, eso se llenaba de personas de todo tipo que iban a pedir comida a las puertas. La gente con potes pidiendo (...) eso era un cuadro muy denigrante¹⁴⁸.

6.3.1.2 Ejercicio de derechos sindicales y situación de trabajadores incapacitados. En el ámbito laboral, hay un segundo conjunto de conflictos relacionados con la situación de los trabajadores dentro de la industria. Por una parte, se identifican conflictos entre las empresas y los sindicatos, especialmente en el desarrollo de procesos de negociación y acuerdo de sus condiciones contractuales. Por otra, los conflictos relacionados con la situación de los trabajadores que padecen enfermedades o han sufrido accidentes laborales. Estos conflictos produjeron

¹⁴⁷ CES13- 04022015 Personera de La Jagua de Ibirico

¹⁴⁸ CES23- 28012015 Directivo sindical

transformaciones en el ámbito de la capacidad de acción colectiva y los niveles de igualdad en el territorio.

Capacidad de Acción Colectiva. La acción colectiva se vio disminuida por el despliegue de diversas estrategias que fracturaron la capacidad organizativa de los trabajadores mineros y disminuyeron la incidencia de los sindicatos en el territorio. Sindicatos como el Sindicato Nacional de Empresas Mineras y Energéticas – SINTRAMINERGETICA– se convirtieron en objetivo de los paramilitares, por sus supuestos vínculos con grupos guerrilleros. El asesinato sistemático de trabajadores mineros se inició a finales de los años 90. Así, por ejemplo, tan sólo en 2001 fueron asesinados el presidente, el vicepresidente y cuatro miembros de este sindicato en medio de un conflicto con Drummond por la definición de horas de trabajo y la calidad de la alimentación (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). Distintas versiones señalan que estos asesinatos fueron planeados en connivencia con directivos y miembros de la seguridad de las empresas carboníferas, Drummond y Prodeco (Moor & Van de Sandt, 2014).

En la actualidad, varios dirigentes sindicales se encuentran amenazados por las nuevas estructuras paramilitares que operan en la región. La situación de riesgo y temor dificulta la actividad sindical, por lo que sus directivas han tenido que mantener un perfil bajo, lo cual debilita su postura en procesos de negociación. De otro lado, el trato discriminatorio hacia los trabajadores sindicalizados y el comportamiento de las empresas en los procesos de negociación ha tenido un efecto disuasorio sobre los no sindicalizados. De esta manera se desincentivó la asociación y se amenazó de manera subrepticia el desarrollo de acciones colectivas en defensa de los derechos de los trabajadores mineros. Las empresas optaron por definir pactos colectivos o planes benéficos, en contraposición a la negociación de una convención colectiva de trabajo. A través de estos pactos, la empresa ofrecía unos beneficios a los trabajadores no sindicalizados, evitando su adscripción a estas organizaciones (Escuela Nacional Sindical, 2014). De esta manera se restringió el alcance de procesos de concertación

social entre los sindicatos y la empresa. En este sentido es ilustrativo el caso de las distintas empresas filiales de Glencore donde los trabajadores alegaban la existencia de condiciones laborales y beneficios económicos diferentes a pesar de ser parte de un mismo grupo empresarial y cumplir tareas semejantes. Ninguno de los cinco procesos de negociación con SINTRAMINERGETICA llegó a culminar con un acuerdo directo entre las partes. Todos avanzaron ante instancias judiciales, lo cual ha dilatado su solución y aumentado la tensión. Los fallos de tribunales de arbitraje a favor de los trabajadores han sido recurridos por el grupo empresarial, evitando avanzar en su cumplimiento. Por otra parte, en dos ocasiones las huelgas declaradas por los trabajadores fueron ilegalizadas. La ilegalidad de la huelga según la legislación colombiana elimina el fuero sindical, posibilita la suspensión de personería jurídica del sindicato, así como la demanda acciones penales de parte del empleador en contra de los responsables. Fue así como estas decisiones habilitaron a la empresa a despedir a 61 trabajadores en 2013, de los cuales al menos el 40% eran miembros del sindicato (PAS & ASK, 2015). Del mismo modo se aplicaron medidas discriminatorias hacia trabajadores sindicalizados como la no aplicación de aumentos salariales, la demora en su reubicación dentro de la mina en los casos que fuese requerido, llamados de atención y disminución de su jornada. Estas acciones eran catalogadas por las directivas sindicales como hostigamiento a su labor y limitación de garantías para ejercer sus derechos¹⁴⁹.

El debilitamiento de la capacidad de acción colectiva de los trabajadores mineros y las restricciones para el ejercicio de sus derechos sindicales supera la negociación de asuntos laborales; y, pone en evidencia el alto riesgo que supone para la vida de quienes lideran y promueven procesos organizativos en el territorio, como lo veremos en el análisis de otros ejes de conflicto.

¹⁴⁹ CES23- 28012015 Directivo sindical; CES16- 05012015 Extrabajador sindicalizado

Niveles de Igualdad. La trayectoria de los conflictos que surgen en el tratamiento dado al personal enfermo y/o víctima de accidentes laborales del sector minero generó más desigualdades en el territorio. Los trabajadores que se enfermaban eran marginados y excluidos por las empresas. Legalmente, esas personas debían ser reubicadas dentro de la empresa; sin embargo, las empresas han definido un régimen especial para este colectivo que reduce su jornada laboral y, por tanto, su salario obligándolos a cumplir su jornada de trabajo en “aulas de capacitación”. “Guantánamo” o “Los desechables”, la manera como son nombrados coloquialmente estos espacios en las distintas minas, da una idea de lo que sucede y representa para las personas estar allí. Así lo describe un extrabajador: “...es como libertad condicional. Como si estuvieran presos pagando condena, en vez de buscarles rehabilitación para que las personas se mejoren de los problemas adquiridos de la profesión”¹⁵⁰. Mientras las empresas justifican esta situación como una medida transitoria en tanto se avanza en su reubicación; existen trabajadores que por años han estado sometidos a esta situación y denuncian que en estos espacios no se lleva a cabo ninguna labor formativa o que contribuya a su rehabilitación (PAS & ASK, 2015). Desde el sindicato se interpreta que esta medida busca que los trabajadores enfermos obvien sus patologías para ser reintegrados a sus labores o renuncien de manera definitiva a la minería. Además, es una manera de advertir a los demás trabajadores respecto al régimen al que pueden ser sometidos en caso de ser diagnosticados con una patología laboral o sufrir un accidente¹⁵¹.

6.3.2 Eje 2: Distribución y uso del espacio.

La extracción carbonífera en el corredor minero del Cesar catalizó diversos conflictos relacionados con la propiedad, el uso y la distribución del espacio. Uno de ellos, los conflictos respecto a la propiedad de tierras despojadas por actores armados

¹⁵⁰ CES16- 05012015 Extrabajador sindicalizado

¹⁵¹ CES23- 28012015 Directivo sindical

y posteriormente adquiridas por las empresas mineras fue explicado en apartados previos. Este apartado se concentrará en las transformaciones provocadas en el territorio por el reasentamiento involuntario de algunas comunidades directamente afectadas por la explotación minera como Plan Bonito, Hatillo y Boquerón. Este es un conflicto importante y complejo, vinculado con otros problemas de uso del espacio, como la restricción a la libre movilidad de las personas en el entorno de la operación minera. En un primer momento se hará un breve recuento de la trayectoria del conflicto, para luego plantear las transformaciones que provocó en la configuración del espacio, la capacidad de acción colectiva, la diversificación económica y la calidad de los gobiernos locales.

6.3.2.1 El proceso de reasentamiento de Plan Bonito, Hatillo y Boquerón. En el año 2010, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ordenó las empresas Drummond LTD, C.I. Prodeco S.A., y Sociedad Colombiana Natural Resources (CNR) realizar de manera conjunta el reasentamiento de tres poblados: Plan Bonito y Hatillo, ubicados en el municipio de El Paso, y Boquerón, jurisdicción del municipio de la Jagua de Ibirico. El proceso debía ser realizado en dos años y asumido, en términos operativos y financieros, por las tres empresas. Los altos índices de contaminación del aire fueron el motivo del reasentamiento. El gobierno nacional justificó esta decisión en la necesidad de proteger y restablecer los derechos a la vida, la salud y el medio ambiente sano de estas poblaciones; al tiempo que trataba de mitigar, reparar las afectaciones causadas y prevenir futuras afectaciones derivadas de la degradación del medio ambiente¹⁵².

A pesar de los dos años estipulados para el cumplimiento de la resolución, el reasentamiento de estas comunidades se ha prolongado más de siete años. El proceso de reasentamiento inició con retraso en 2011 y atravesó múltiples obstáculos en la conformación de la estructura operativa encargada de realizarlo. Esos problemas

¹⁵² Resolución 0970 de 2010 (20 de mayo) del Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial.

internos dificultaron la concertación de un plan de trabajo con las comunidades y la continuidad de las acciones propuestas. Hasta enero de 2015, cuando se realizó el trabajo de campo de esta investigación, el proceso había sido encomendado a dos entidades distintas, sin mucho éxito. Ante la falta de avances, las empresas decidieron realizar una reingeniería organizativa con el objetivo de progresar en su cumplimiento¹⁵³. Entretanto, se avanzaba de manera diferente con cada una de las comunidades en la concertación de un Plan de Acción para el Reasentamiento (PAR), al que le antecedían la elaboración de un censo de la población a reasentar y el levantamiento topográfico para la valoración de los inmuebles e infraestructuras existentes, acciones con múltiples controversias entre las empresas y las comunidades. La acumulación de retrasos llevó a que en diciembre de 2017 la autoridad ambiental impusiera una onerosa multa¹⁵⁴.

El camino definido por cada una de las comunidades para asumir esta situación ha sido distinto. Mientras Plan Bonito decidió que cada poblador negociara individualmente su solución, las comunidades del Hatillo y Boquerón optaron por hacer un reasentamiento colectivo. El proceso de concertación con Plan Bonito se realizó en 18 meses, mucho más rápido que con las otras dos comunidades. Así, en 2014, 173 familias de Plan Bonito fueron reubicadas. Paradójicamente, la mayoría de ellas fueron al corregimiento de la Loma de Calenturas, que limita con la operación minera de Drummond y tiene también problemas medioambientales. Luego de casi un año de su salida de Plan Bonito, la comunidad continuaba a la espera de que se concretara la siguiente fase del proceso con el restablecimiento de sus medios de vida y el cumplimiento de compromisos en temas de salud y educación. Unido a lo anterior, la percepción de que no fueron compensados económicamente como era debido

¹⁵³ CES09- 07022015 Integrante del equipo negociador de las empresas para el reasentamiento.

¹⁵⁴ Resolución 1590 de 2017 (11 de diciembre) de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

motivó a la comunidad a iniciar acciones legales contra el proceso de concertación y amenazar con el retorno a sus terrenos originales¹⁵⁵.

En el caso del Hatillo y Boquerón, el reasentamiento colectivo fue más complejo. En el Hatillo habitaban alrededor de 190 familias, aproximadamente unas 600 personas. El proceso de negociación estuvo marcado por fuertes diferencias entre la comunidad y los operadores contratados por las empresas. Asuntos como la metodología para la elaboración del censo, el levantamiento topográfico, el marco jurídico aplicable en el proceso, así como los mecanismos de participación de la comunidad en la toma de decisiones concentraron buena parte de las discusiones¹⁵⁶. Luego de muchas controversias, a finales de 2016 el operador entregó a la comunidad el PAR. Así inició el proceso de negociación del acuerdo final, etapa que al parecer fue culminada en diciembre de 2017¹⁵⁷. En el desarrollo de este proceso, la comunidad del Hatillo ha sido acompañada, desde 2011, por la organización no gubernamental “Pensamiento Acción Social – PAS”.

Finalmente, el Boquerón era una comunidad integrada inicialmente por 180 familias, aproximadamente 1.000 personas (WFP, OACDH, & OCHA, 2013). Sin embargo, las expectativas provocadas por el reasentamiento y el retraso en su implementación provocaron un importante incremento de la población, llegando a tener 700 familias entre propietarios y residentes (CGR, 2013). En este caso, a las discusiones habituales para concertar el PAR, se sumó la demanda de la comunidad de ser reconocida como comunidad afrodescendiente y, por lo tanto, la garantía de derechos diferenciales que de ello se desprendían como, por ejemplo, la realización de una consulta previa. Así, en 2012, la población de Boquerón solicitó al Ministerio del Interior el reconocimiento de un Consejo Comunitario de comunidades negras¹⁵⁸. El

¹⁵⁵ CES19- 06022015 Habitantes Plan Bonito

¹⁵⁶ CES14- 10102014 Equipo Pensamiento Acción Social (PAS)

¹⁵⁷ Ver: <https://www.pas.org.co/todos-con-el-hatillo>; <http://tdh-latinoamerica.de/?p=1300>.

¹⁵⁸ Estos consejos son personas jurídicas creadas por la ley 70 de 1993 (art. 5º), quienes tienen como función la administración interna de las tierras colectivas que les hayan sido adjudicadas, velar por

inicio del proceso de reasentamiento fue suspendido a la espera de la respuesta del Ministerio, quien negó dicho reconocimiento a esta población. Entre tanto, la comunidad se dividió respecto a sus posturas respecto a la reubicación. Unos pobladores se oponían al reasentamiento, otros lo aceptaban, pero bajo una negociación colectiva, y “los recién llegados” buscaban una negociación individual basada en compensaciones económicas¹⁵⁹. A inicios de 2015 se seguían definiendo asuntos preliminares para comenzar el proceso de definición del PAR, al tiempo que se acrecentaba la incertidumbre respecto a la realización del reasentamiento de esta población. Por otra parte, los niveles de contaminación no habían alcanzado las proyecciones previstas, por lo que las empresas tenían previsto adelantar estudios técnicos para poner a consideración del ANLA la necesidad de reasentar a esa población¹⁶⁰. La comunidad del Boquerón es acompañada desde 2011 por la organización colombiana Centro de Estudios para la Justicia Social ‘Tierra Digna’.

Transformaciones provocadas en el proceso de reasentamiento. El reasentamiento involuntario y obligatorio de estas tres poblaciones es un proceso complejo que acaba alimentando distintos conflictos en torno a: (i) la definición de criterios para el traslado de la población a otro lugar, (ii) a la forma de adoptar las decisiones, (iii) las formas para asegurar las mejores condiciones de vida de estas poblaciones, (iv) la recuperación de la historia de las comunidades afectadas, (v) las compensaciones individuales y colectivas, (vi) la responsabilidad de las empresas involucradas, y (vii) la medidas de transición mientras el reasentamiento se hace efectivo. Debido a su magnitud y a las múltiples aristas que lo integran, este conjunto de conflictos interrelacionados afectó cuatro de los ámbitos propuestos para el análisis de las transformaciones de los TdE: los cambios espaciales, la capacidad de acción

la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, la conservación de recursos naturales y conciliar los conflictos internos.

¹⁵⁹ CES12- 050215 Integrante Comité de Concertación del Boquerón.

¹⁶⁰ CES09- 07022015 Integrante del equipo negociador de las empresas para el reasentamiento.

colectiva, la calidad de los gobiernos locales y la diversificación económica. En los párrafos siguientes ampliaré cada uno de estos asuntos.

Cambios espaciales. Evidentemente, al ser culminado, el reasentamiento provocaría una transformación radical del espacio tanto en su disposición, como en el uso que le fuese dado luego de la salida de estas poblaciones; al igual que en los cambios que provocaría la llegada de estas comunidades a sus nuevos lugares de habitación. Estas son transformaciones que no puedo entrar a valorar en profundidad en este momento, por los distintos estadios en los que encontraba el proceso durante el desarrollo de esta tesis. Por ello aquí me concentro en las modificaciones que en la configuración del espacio experimentó la comunidad de Boquerón donde el proceso tenía los mayores retrasos. Durante la etapa de concertación entre la comunidad y las empresas para definir el PAR, Boquerón afrontó un crecimiento inusitado. La explosión demográfica complejizó tanto la vida de la población oriunda de este lugar, por la desconfianza e inseguridad que producía la llegada de nuevos habitantes y la construcción de nuevas casas, como el avance en los procesos de negociación con las empresas.

El proceso de negociación individual en Plan Bonito incentivó que personas ajenas a estas veredas compraran tierras en Boquerón y el Hatillo para intentar lucrarse durante el proceso de negociación. En el caso de Boquerón se desencadenó un crecimiento acelerado de la población, la especulación en la venta de terrenos y la invasión del espacio público. En un lapso de seis meses su población se triplicó. Algunos habitantes de esta comunidad vendieron parte de sus predios, en los que los compradores construyeron casas de ladrillos y cemento sobre las que podrían solicitar, en caso de darse la negociación con las empresas, una mayor indemnización. En algunos casos, personas de otras localidades, mediante préstamos o usando la compensación entregada por las empresas en Plan Bonito, adquirieron terrenos en la

zona¹⁶¹. Así, áreas por la que se pagaba alrededor de 340 dólares, fueron vendidas por más de 2.000 en 2014 (Barrios, 2014). Otras personas invadieron espacios públicos, obligando la intervención del gobierno municipal de La Jagua, que presionaba por que se acelerará el inicio del levantamiento topográfico, para detener la explosión demográfica en la zona¹⁶². Además del crecimiento desorganizado del corregimiento, la llegada de esta nueva población con intención de obtener ganancia del reasentamiento debilitaba la postura de la población original que apostaba por un reasentamiento colectivo.

(Con las asambleas generales) a los de las empresas les fue bien porque el que viene de fuera lo que quiere es plata (...) pero el que está aquí que ha vivido todo el tiempo, su vida entera ha sufrido hambre, desabastecimiento de agua, oscuridad o sea... pues uno lo piensa. Nosotros queremos que la gente de Boquerón se vaya bien reasentada, contenta, que mañana, más tarde no vayan a decir –por los del Comité de Concertación es que nosotros estamos así, nosotros queremos que todo mundo se vaya bien en todos los sentidos¹⁶³.

Aunque en el Hatillo se dio el mismo problema, allí el Comité de Concertación diferenció claramente entre población residente y no residente, excluyendo a los no residentes de la negociación colectiva¹⁶⁴.

Capacidad de acción colectiva. En el ámbito de la capacidad de acción colectiva, el proceso de reasentamiento tuvo un efecto ambivalente. Desde la perspectiva de la mejora de la capacidad de acción colectiva, la decisión de negociar un reasentamiento colectivo por parte de El Hatillo y Boquerón fortaleció la capacidad de organización y la cohesión social en esas dos comunidades. El acompañamiento por parte de dos ONG

¹⁶¹ CES12- 050215 Integrante Comité de Concertación del Boquerón; CES09- 07022015 Integrante del equipo negociador de las empresas para el reasentamiento.

¹⁶² CES13- 04022015 Personera de La Jagua de Ibirico.

¹⁶³ CES12- 05022015 Integrante Comité de Concertación del Boquerón.

¹⁶⁴ CES10- 06022015 Integrante Comité de Concertación del Hatillo.

de estas comunidades ha sido fundamental para fortalecer sus capacidades. Su trabajo ha contribuido a disminuir las asimetrías existentes entre las comunidades y las empresas. Tras la decisión del gobierno central de proceder al reasentamiento, las ONG realizaron tres tareas importantes: (i) informaron a las comunidades respecto a la resolución y las implicaciones de su cumplimiento; (ii) contribuyeron a diseñar mecanismo de deliberación y toma de decisiones dentro de las comunidades y en el proceso de negociación con las empresas para la construcción de los PAR; (iii) otorgaron herramientas para que los delegados de las comunidades pudiesen ejercer la veeduría y exigir la garantía de sus derechos¹⁶⁵. De esta manera, las poblaciones se empoderaron y se apropiaron de la gestión del reasentamiento, entendiendo que el proceso definiría su futuro colectivo en el nuevo territorio que les fuera asignado. La creación de Comités de Concertación, que representaban a las poblaciones en la negociación con las empresas, evidencia el incremento de la capacidad de acción colectiva. En el interior de cada una de las comunidades se definieron los mecanismos de delegación y funcionamiento de estos grupos. La estructura organizativa incentivó la horizontalidad, el ejercicio de liderazgos compartidos y la transparencia con el fin de evitar suspicacias y proteger la cohesión social¹⁶⁶. De esta manera se constituyó un nuevo actor colectivo que adquirió gran relevancia en la definición de las condiciones del reasentamiento en el corto, medio y largo plazo.

Un segundo efecto positivo para la capacidad de acción colectiva fue la conexión de esta realidad local con los niveles nacional e internacional. En este sentido, las ONG fueron aliadas estratégicas de estas poblaciones integrándolas en debates y redes de incidencia política más amplios (Bebbington et al., 2008; Kirsch, 1997; 2002). Así, por ejemplo, la situación de estas comunidades se convirtió en uno de los casos emblemáticos a los que hace seguimiento una red de activistas sociales europeos y latinoamericanos que monitorean el comportamiento de la multinacional Glencore

¹⁶⁵ CES14- 10102014 Equipo Pensamiento Acción Social (PAS)

¹⁶⁶ CES15- 14012015 Integrante equipo "Tierra Digna"

Xstrata¹⁶⁷. Asimismo, el caso pasó a formar parte del corpus de denuncias presentadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH sobre desplazamiento forzado y proyectos de desarrollo en Colombia que afectan los derechos territoriales de las comunidades¹⁶⁸. Esas acciones de incidencia en el ámbito internacional permitieron ganar poder negociador a las comunidades (Arellano-Yanguas, 2011). Por ejemplo, la aprobación del marco jurídico del reasentamiento del Hatillo se aceleró tras la intervención en Suiza de una líder de la comunidad exponiendo su situación ante empresas compradoras del carbón exportado por Drummond y Glencore (Gómez, 2015). No obstante, para algunos actores implicados, la intervención de las ONG fue un obstáculo para generar confianza entre las empresas y las comunidades, debido a la adopción de posiciones extremas y antimineras que dificultaron llegar a acuerdos. Estiman que en la negociación se hacen demandas que corresponden al Estado y no a las empresas. Por otra parte, se advierte del riesgo de que estas ONG, que cumplen un rol de asesoría, acaben suplantando a las comunidades en el proceso de negociación.¹⁶⁹

El proceso de reasentamiento también ha generado dinámicas que tienden a debilitar la capacidad de acción colectiva. La prolongada duración de cada etapa y el reiterado cambio de interlocutores en la negociación por parte de las empresas han debilitado la cohesión social. Con el paso de los años aumentaron los niveles de desgaste, incertidumbre, y desconfianza respecto a la posibilidad de reconstruir sus vidas en otro espacio, mientras se deterioraban sus condiciones de vida. El reasentamiento absorbió el interés y la energía de estas comunidades, provocando que en algunos momentos la posibilidad de una compensación económica individual

¹⁶⁷ La “Red Sombra: Observadores Glencore Xstrata” es un colectivo de organizaciones de diferentes países que realizan proceso de seguimiento denuncia, visibilización e incidencia sobre las vulneraciones de los derechos humanos en territorios afectados por la actividad minera de Glencore Xstrata. Ver: <http://observadoresglencore.com>

¹⁶⁸ Informe sobre el 153 período de sesiones de la CIDH. Colombia: Desplazamiento forzado y proyectos de desarrollo. En: https://www.youtube.com/watch?v=j70U4_m9pb8

¹⁶⁹ CES09- 07022015 Integrante del equipo negociador de las empresas para el reasentamiento; CES07- 31012014 Funcionario Público.

fuese valorada como la salida a un proceso que estaba afectando seriamente a su subsistencia. Esa salida erosionaba la apuesta por el logro de opciones colectivas sostenibles en el largo plazo y acabaría fragmentando a la comunidad¹⁷⁰.

Las amenazas y asesinato de líderes comunitarios han sido el otro elemento que ha debilitado la capacidad de acción colectiva y la organización comunitaria. Tal es el caso del Hatillo donde desde 2014 los integrantes del Comité de Concertación han sido declarados objetivo militar de nuevas estructuras paramilitares, quienes los acusaban de ser los causantes de la dilatación del reasentamiento. La situación se agravó con la presencia de encapuchados en la zona, coincidente con la realización de acciones comunitarias de incidencia internacional denunciando las demoras del proceso o el avance en acciones judiciales solicitando el restablecimiento de derechos. Por todos estos hechos, en 2016 la comunidad fue catalogada en riesgo “alto” por la Defensoría Regional del Pueblo. El riesgo fue trágicamente corroborado en enero de 2017 con el asesinato de Aldemar Parra García, uno de los líderes comunitarios quien era también trabajador minero sindicalizado y presidía uno de los proyectos productivos que se pondrían en marcha en el marco del proceso de reasentamiento (Verdad Abierta, 2017).

Calidad de gobiernos locales. Los conflictos en torno al reasentamiento afectaron negativamente el funcionamiento de los gobiernos locales. Empresas, comunidades y asesores coinciden en afirmar que las autoridades locales han tenido una vinculación aleatoria y débil en la negociación del reasentamiento. La resolución emitida desde el nivel nacional redujo y debilitó la capacidad de gobierno y control de las autoridades municipales sobre el territorio. Según las disposiciones del gobierno nacional, los responsables operativos y financieros del reasentamiento son las empresas, dejando al margen a los gobiernos locales. Si bien en un primer momento las alcaldías y la gobernación formaban parte del Comité Operativo que tenía que monitorear el proceso, las alegaciones de las empresas llevaron a la reducción de su papel: “(...) así,

¹⁷⁰ CES10- 06022015 Integrante Comité de Concertación del Hatillo.

de presidir el Comité, la Gobernación del Cesar pasó a ser un invitado, mientras que las alcaldías de El Paso y La Jagua de Ibirico fueron excluidas del mismo”(CGR, 2013).

La exclusión de los gobiernos locales perjudicó el ejercicio de sus competencias en ámbitos como el control territorial y la definición de la inversión pública, suscitando mayores dificultades para el proceso. Tal fue el caso de la ausencia de medidas oportunas para controlar la especulación en la compra de terrenos y la construcción irregular. Por otra parte, la situación llevó a la suspensión de la inversión pública en estos corregimientos, profundizando el deterioro de las condiciones de vida para estas poblaciones. El abandono de las instancias estatales fortaleció la idea popular de que las empresas eran un actor más poderoso que el Estado, al que debían exigir la garantía de condiciones materiales de bienestar (White, 2009; 2010) como salud, educación, un lugar adecuado para vivir y restablecer sus medios de vida en compensación por los impactos generados por la extracción de las riquezas de su territorio.

Diversificación económica. El proceso de reasentamiento también incidió desfavorablemente en la diversificación económica. El proceso de negociación para el reasentamiento evidencia el estancamiento económico de los poblados afectados. Durante el periodo de negociación se agravaron las restricciones que la actividad minera impuso para su subsistencia de las comunidades del Hatillo, Boquerón y Plan Bonito. Hubo una disminución sustancial de la capacidad adquisitiva de los pobladores, altos índices de desempleo, y dificultad para satisfacer sus necesidades alimentarias como consecuencia de la privatización de tierras y las restricciones para ejercer la pesca artesanal (CGR, 2013; Defensoría del Pueblo, Regional Cesar, 2014; WFP et al., 2013). Además, el empleo en las minas no constituyó una alternativa de ingresos. En tan sólo el 10% de los hogares de estos corregimientos, al menos una persona trabajaba en el sector minero. Estas condiciones crearon una situación de “pobreza crónica, generalizada y subyacente” que llevó a declarar a las tres comunidades en situación de inseguridad alimentaria (WFP et al., 2013).

6.3.3 Eje 3: condiciones medioambientales.

Las protestas de la Jagua de Ibirico en 2007 evidenciaron la grave situación de contaminación que se vivía en el corredor minero y las afectaciones que estaba produciendo en la salud de las personas. Además de la contaminación atmosférica, la actividad carbonífera propició la modificación y degradación de las fuentes hídricas, y de los ecosistemas existentes en la región catalizando otros conflictos como la desmejora de las condiciones de los suelos y el agua para la realización de actividades agropecuarias o el menoscabo de las condiciones de vida de las poblaciones rurales del área de influencia minera. El curso de los conflictos referidos a estos procesos de degradación resalta la existencia de transformaciones desfavorables para el desarrollo del territorio en el ámbito espacial, la calidad de gobiernos locales, la diversificación económica y los niveles de igualdad.

Cambios espaciales. La extracción de carbón integró al paisaje de llanura característico de la zona centro del Cesar, montañas artificiales de residuos producidos por la remoción de grandes cantidades de tierra para la extracción del carbón. Las montañas son botaderos donde se apila el denominado “material estéril”, que en contacto con el aire y el agua drena aguas ricas en metales pesados convirtiéndose en una fuente de contaminación para los cuerpos de agua y los suelos (Fierro Morales, 2014). Asimismo, la explotación a cielo abierto requirió intervenir la trayectoria de distintas fuentes hídricas que abastecían a este territorio, y eran parte fundamental de la actividad económica, social y cultural de las distintas comunidades que lo integraban. Las empresas mineras desviaron tres ríos, y más de una docena de caños y arroyos, en algunas ocasiones sin autorización (Tierra Digna, 2015). De tal manera que las modificaciones que provocó en el paisaje la extracción ocasionaron diversos conflictos relacionados con la disponibilidad y el desmejoramiento de las condiciones de recursos fundamentales para la vida como el agua y el aire.

La declaración de varios centros poblados del corredor minero como “áreas fuentes de contaminación”, por parte de la autoridad ambiental nacional, luego de las

protestas de 2007 es una transformación ambigua para el territorio. Por una parte, resultaba positivo que el Estado reconociera la grave contaminación y determinara medidas para afrontarlo invocando la protección del derecho de estas poblaciones a un ambiente sano. Sin embargo, la efectividad de dichas medidas era incierta por la forma en que estaban siendo implementadas. La declaratoria justificó a través de una evaluación técnica la necesidad de reconfigurar espacialmente el territorio resolviendo el reasentamiento inmediato e involuntario de las poblaciones de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón con toda la complejidad que ello suponía. En el caso de Plan Bonito, la mayoría de familias decidieron reubicarse en la Loma de Calenturas, un corregimiento que limita con la operación minera de Drummond lo cual no suponía una mejora significativa de la calidad del aire. Si bien también se estableció un Programa de Reducción de la Contaminación¹⁷¹, las medidas implementadas no fueron efectivas, ya que en 2014 aún se mantenían las mismas condiciones nocivas en la zona (Fierro Morales, 2014).

Una segunda transformación desfavorable provocada por este tipo de conflictos fue la desaparición de lugares de socialización e intercambio comunitario. La delimitación de la propiedad privada en zonas anteriormente consideradas como comunales, la desviación de los ríos y el menoscabo de las condiciones ambientales en determinadas áreas del territorio reconfiguraron la disposición y uso del espacio en la cotidianidad. A su vez, esta transformación también afectaría la cohesión social de estas comunidades al restringir los espacios comunitarios y prácticas tradicionales de estas poblaciones, por ejemplo, en torno a los ríos. A manera de ilustración, en el caso de El Hatillo, el río Calenturitas fue desviado de su cauce original. El río suministraba agua, era fuente de alimento, abrevadero para el ganado y regadío para los cultivos. Tras su desvío, su caudal disminuyó, sus aguas se percibían contaminadas y ya no se consideraba como un espacio propicio para la recreación y socialización, no sólo de la

¹⁷¹ Resolución 2176 de 2007 (11 de diciembre) del Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial.

comunidad de El Hatillo, sino también de otras comunidades vecinas que se congregaban allí (Catrileo-Arboleda & Coronado, 2014).

Diversificación económica. Los conflictos relativos al acceso, disponibilidad y calidad de los recursos naturales del territorio evidencian múltiples obstáculos para la coexistencia de la minería a cielo abierto y otras actividades económicas que demanden el uso de dichos recursos. Así, por ejemplo, el difícil acceso o baja calidad del agua superficial, y la degradación de los suelos por el inadecuado manejo de los vertidos mineros ahondan la superposición de la actividad minera sobre el desarrollo de actividades agropecuarias (Fierro Morales, 2014). En este sentido fueron afectados tanto grandes propietarios como familias campesinas dependientes de una economía de subsistencia. En el caso de grandes propietarios, los palmicultores reportaban problemas con aguas subterráneas. De igual manera, existían denuncias debido a los daños ocasionados a la actividad ganadera por la mala operación del sistema de desagües de aguas servidas de la explotación minera, provocando la inundación de los pastos y degradación de suelos por metales pesados en estas fincas¹⁷². Por su parte, las comunidades campesinas afrontaron limitaciones de acceso a tierras para el desarrollo de actividades agropecuarias; al igual que a fuentes de agua para el riego de cultivos, abreviar los animales o ejercer la pesca artesanal¹⁷³. Terrenos que antes eran públicos y de los que se hacía un uso comunal, fueron adquiridos por las empresas privatizándolos. Por ello se impusieron prohibiciones para transitar por estos predios, algunos de ellos a las orillas de las fuentes hídricas¹⁷⁴. De esta manera, la economía de subsistencia se estanca, aumenta el desempleo, hay menos oportunidades laborales y aumenta la pobreza en los corregimientos vecinos a las minas (Catrileo-Arboleda & Coronado, 2014; WFP et al., 2013).

¹⁷² CES41- 17022015 Propietaria finca ganadera; CES39- 24042014 Gerente Palmagro S.A.

¹⁷³ CES30- 05022015 Habitante del Boquerón

¹⁷⁴ CES38- 26012015 Funcionario Defensoría Regional del Pueblo, CES29- 05022015 Líder comunitaria; CES33-05022015 Líder comunitaria

Calidad de los gobiernos locales. Por último, la trayectoria de los conflictos en torno a asuntos ambientales debilitó la gestión de los gobiernos locales. Su capacidad de acción sobre estos asuntos fue restringida, al igual que las competencias de las autoridades regionales. Tras las protestas de 2007, el gobierno nacional, limitó las competencias de la autoridad regional ambiental (Corpocesar) para conceder licencias, regular y monitorear la extracción de carbón en el centro del Cesar¹⁷⁵. La determinación de las quejas y denuncias presentadas por la población local llevaron al presidente a tomar dos decisiones. La primera fue la declaratoria de áreas fuente de contaminación, considerada por especialistas como la única medida que ha sido tomada por las autoridades nacionales teniendo una perspectiva acumulativa de los efectos que cada una de las operaciones en la zona produce (Fierro Morales, 2014). La segunda fue el establecimiento de un programa de reducción de la contaminación de estas áreas, dentro de la que se creó una Red de Calidad del Aire coordinada entre el ANLA y Corpocesar¹⁷⁶. Si bien esta red permitía al Estado contar con un sistema de información propio para monitorear la situación a nivel regional, la toma de decisiones se concentró en el nivel nacional. Asimismo, las autoridades regionales y algunos sectores de la población tenían reservas frente a la fiabilidad de la información producida por su falta de independencia al recibir financiamiento de las empresas, y ser operada por una entidad que tenía relación con ellas¹⁷⁷.

Las autoridades regionales y locales fueron puestas al margen del control de los asuntos ambientales, dejándolas sin herramientas para autorizar, regular o sancionar el comportamiento de las empresas carboníferas en sus territorios. De tal manera que estas responsabilidades fueron asumidas desde el nivel nacional, en un primer momento por el Ministerio del Medio Ambiente y posteriormente por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales - ANLA. Sin embargo, aunque el ANLA hace

¹⁷⁵ Resolución 295 de 2007 (20 de febrero) del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial.

¹⁷⁶ Resolución 2176 de 2007 (11 de diciembre) del Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial.

¹⁷⁷ CES08- 03022015 Secretario de Medio Ambiente, Gobernación del Cesar.

presencia en la región a través de un inspector que controla las licencias ambientales otorgadas para la actividad carbonífera, el control de la gestión ambiental de las empresas se constituyó en “actos de buena fe” debido a la carencia de información previa y equipos técnicos adecuados para la corroboración de los datos entregados por las empresas¹⁷⁸. Así se debilitó también el poder de gestión del gobierno regional y local frente a los asuntos colaterales que producía esta actividad extractiva al carecer de información. En este sentido, los gobiernos locales y el regional se marginaron de los asuntos para los que no tenían competencias, perdiendo capacidad para dar respuesta adecuada y diligente frente a necesidades locales. Parafraseando a un funcionario de la gobernación, la gobernanza de estos asuntos donde todo se hace desde Bogotá es como estar en la casa, salir al patio y encontrar un hueco que nunca se supo cuándo lo hicieron¹⁷⁹.

Niveles de Igualdad. Como se ha venido evidenciando, las transformaciones provocadas por los conflictos relacionados con asuntos medioambientales, en ámbitos del territorio como el uso y la distribución del espacio o la diversificación económica, afectan de manera diferencial a los distintos grupos de la población. De ahí que se ocasionaron cambios adversos en los niveles de igualdad al generarse una mayor precarización de las condiciones, tanto para la preservación de la vida como para la sostenibilidad económica, de las poblaciones rurales vecinas de la explotación con relación a las de las poblaciones urbanas. En relación con las condiciones adecuadas para la vida, por ejemplo, existía evidencia sobre la propensión de padecer enfermedades respiratorias en las personas residentes en los corregimientos cercanos a los depósitos de material estéril y vías de tráfico pesado. En estos poblados la contaminación de la actividad minera producía efectos acumulados, al sumarse a otros factores contaminantes relacionados con las condiciones socioeconómicas de estos lugares, tales como el uso de carbón o leña para cocinar, los materiales de

¹⁷⁸ BOG03- 11102014 Excontralor Delegado para Medio Ambiente

¹⁷⁹ CES08- 03022015 Secretario de Medio Ambiente, Gobernación del Cesar

construcción de las viviendas o la inexistencia de servicios públicos de alcantarillado y recolección de basuras (Quiroz-Arcenales & Medina, 2013).

Con respecto a las condiciones para la sostenibilidad económica, las poblaciones rurales debieron asumir la mayor parte de los costos ocasionados por la degradación o la restricción de acceso bienes (Tilly, 1998) necesarios para el desarrollo de actividades agropecuarias, como la tierra o el agua. De esta manera la cercanía de ciertas comunidades a la explotación minera significó la generación de desigualdades en la consecución de sus medios de vida, con respecto a otros grupos de la población local (Arellano-Yanguas, 2017). Las transformaciones provocadas tanto por el establecimiento de esta IE como por los conflictos catalizados por ella ponen en riesgo la sostenibilidad de la vida rural en este territorio.

6.3.4 Eje 4: provisión de servicios públicos e inversión social voluntaria.

La insatisfacción en los municipios carboníferos por la precaria prestación de servicios públicos y la poca inversión social es fuente de conflictos, frecuentemente expresados a través de protestas como las ocurridas en la Jagua en 2007. La situación era paradójica. La mejora de las condiciones de vida para estas poblaciones era imperceptible a pesar de las onerosas transferencias de regalías a estas entidades territoriales, la presencia de las empresas en el territorio y la creciente producción de carbón. A continuación, se presentan las transformaciones suscitadas en el territorio por los procesos conflictivos relativos a (i) La gestión de las regalías y (ii) la inversión social de las empresas carboníferas.

6.3.4.1 Transformaciones de los conflictos por la gestión de las regalías. La administración de las regalías por los municipios del corredor minero se ha caracterizado por la ineficiencia de las inversiones, el despilfarro y la configuración de redes de corrupción en torno a las autoridades locales que alimentaron clientelas armadas y no armadas (C. Mejía et al., 2005). La trayectoria de los conflictos que emergen en torno a estos asuntos muestra transformaciones en la calidad de los gobiernos locales y la capacidad de acción colectiva en el territorio.

Calidad de los gobiernos locales. En este ámbito se identifican al menos tres transformaciones. (i) La gestión deficiente de los recursos públicos generados por la extracción y (ii) la inestabilidad institucional e ingobernabilidad de las administraciones locales, situaciones perjudiciales para su buen desempeño; y (iii) la articulación con el gobierno regional para afrontar los cambios introducidos por la nueva ley de regalías, transformación que configura un escenario favorable para su gestión.

Los gobiernos locales no gestionaron adecuadamente los recursos públicos generados por la extracción. De ahí que éstos no se orientasen a la satisfacción de necesidades básicas que promovieran condiciones de bienestar para la población. Esta situación es una constante a lo largo del primer quinquenio de los años 2000, cuando se incrementaron exponencialmente los ingresos de los municipios productores. Sin embargo, estas grandes cantidades de dinero debían ser gestionadas por equipos de alcaldías con pocos funcionarios y limitadas capacidades técnicas en esta materia. Las carencias de los funcionarios fueron evidenciadas en la realización de inversiones sin planeación, la falta de transparencia en la contratación y la ausencia de un seguimiento sistemático a su desarrollo¹⁸⁰, creando un escenario propicio para la corrupción, la improvisación y el despilfarro.

Las distorsiones en la gestión de las regalías han sido históricas en el Cesar. En el régimen previo al actual, buena parte de las regalías fueron ejecutadas en sectores diferentes a los previstos por la ley tales como educación, salud, agua potable y alcantarillado (C. Mejía et al., 2005). Posteriormente con la reforma de la ley dichas distorsiones se mantienen, a pesar de la imposición de mayores controles para la transferencia de recursos, la eliminación de restricciones de sectores de inversión y la disminución de recursos destinados a los municipios productores. En este sentido, el municipio de El Paso, por ejemplo, percibió alrededor de 11 millones de dólares por regalías entre 2012 y 2016, cuya gestión ha sido catalogada como desfavorable. La

¹⁸⁰ CES32- 31012015 Exsecretaria Técnica CSIR

ejecución de estos recursos muestra divergencias entre las prioridades del municipio y los gastos efectuados, además de la violación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad. Así, con un 44,73% de su población con necesidades insatisfechas y el 22% de la población en situación de miseria, la mayoría de estos recursos fueron invertidos en la pavimentación de vías (CGR, 2017b). Un segundo caso es el de La Jagua de Ibirico, que en 2016 continuaba afrontando dificultades en la prestación de servicios básicos. Este municipio es uno de los lugares que ha recibido mayores regalías en el país, el cual tan sólo con la inversión de los recursos recibidos entre los años 2002 y 2005 que ascendían a aproximadamente 45 millones de dólares habría alcanzado la cobertura plena en educación, salud, agua potable y saneamiento básico (Presidencia de la República, SNE, 2007d). Durante el periodo 2012 - 2014 recibió 162 millones, cuya ejecución fue igualmente desfavorable. La auditoría advierte malas prácticas en la contratación como licitaciones públicas con un oferente, e inversiones que no atienden a las necesidades de la población beneficiaria al ser de mala calidad o no estar concluidas (CGR, 2015a).

En segundo lugar, las dinámicas de corrupción y saqueo de las administraciones municipales provocaron una gran inestabilidad institucional e ingobernabilidad de las autoridades locales en el territorio. Frecuentemente los alcaldes del corredor minero fueron investigados, destituidos, inhabilitados y encarcelados por irregularidades en la administración de las regalías. Así por ejemplo, en la Jagua de Ibirico desde el año 2000 se afrontó una gran inestabilidad institucional provocada por la inhabilitación de casi todos sus gobernantes, quienes no finalizaban sus mandatos al ser vinculados a procesos judiciales por despilfarro, apropiación de recursos públicos, contratación indebida y nexos con grupos ilegales en la ejecución de las regalías¹⁸¹ (Barrios, 2016; Gutiérrez Torres, 2010). Esta situación era agravada por dos situaciones: (i) la suspensión de transferencias de recursos desde el nivel nacional, y (ii) la injerencia de

¹⁸¹ De las personas que han ocupado la alcaldía de la Jagua de Ibirico en los últimos 17 años, cinco están presas, una es prófuga y su último mandatario, quien finalizó su mandato en enero 2016, es investigado por realización indebida de contratos.

los paramilitares en las administraciones locales. La interrupción de las transferencias era producto del incumplimiento de los gobiernos locales en el reporte de ejecución y los usos indebidos de los recursos de regalías. Asimismo, paralizó la inversión pública en estas localidades, ya que los presupuestos de estos municipios dependían en un 90% del ingreso de las regalías. Estas situaciones causaban fuertes tensiones entre las comunidades y sus gobernantes, quienes no contaban con medios para responder ante las demandas de la ciudadanía afectando su legitimidad (CSIR-Cesar, 2008; Presidencia de la República, SNE, 2007d). Por otra parte, a través de distintas estrategias, los gobernantes del corredor minero fueron doblegados, influenciados y/o sustituidos subrepticamente por el paramilitarismo en la administración de estos recursos. De esta manera, las regalías contribuyeron al mantenimiento de la guerra, al convertirse en una de las principales fuentes de financiación de estos grupos armados (Collier & Hoeffler, 2005; Ross, 2004). La injerencia de los paramilitares en la administración de recursos públicos se logró por dos vías. Una, sometiendo mediante la intimidación y amenaza a los gobernantes que se mostraban resistentes a sus fines; y otra, el establecimiento de pactos ilícitos con políticos que en alianza con estos grupos ilegales alcanzaron las alcaldías de estos municipios. Así se promovió una “Red de contratación” en los municipios carboníferos, mediante la entrega de contratos de obras civiles o adquisición de suministros a empresas avaladas por los paramilitares, las cuales en contraprestación hacían pagos a este grupo armado (Barrera, 2014; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

La tercera transformación es la articulación entre el gobierno regional y los gobiernos locales para afrontar los cambios introducidos por la nueva normativa que regula la distribución y uso de las rentas producidas por la actividad minera¹⁸². Esta transformación resulta favorable en tanto la coordinación de los niveles de gobierno potencia el mejoramiento de la gestión de los gobiernos locales (Charbit, 2011). De manera generalizada, durante el trabajo de campo se constató una postura unificada

¹⁸² La reforma ha sido tratada en detalle en el capítulo 3.

de oposición desde la gobernación y los municipios a la reforma promovida por el gobierno nacional¹⁸³. El nuevo sistema se consideraba como nocivo para los municipios productores al disminuir sus ingresos, aumentar los requerimientos para acceder a ellos y limitar su autonomía para hacer las inversiones. La imposición de criterios técnicos para la presentación de proyectos desafió las limitadas capacidades de los equipos que integraban las administraciones locales. Por ello, desde la Secretaría de Planeación de la gobernación se promovió la coordinación entre el banco de proyectos y los equipos de gobierno locales, con el fin de apoyar a los municipios en la elaboración y presentación de los proyectos ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) en los que eran evaluadas las propuestas¹⁸⁴.

Capacidad de acción colectiva. Los conflictos que emergieron alrededor de la gestión de las regalías en el departamento del Cesar promovieron la cualificación y empoderamiento de la ciudadanía en el monitoreo de la gestión pública, transformación deseable en el ámbito de la capacidad de acción colectiva del territorio. En el año 2004 se impulsó la conformación del Comité de Seguimiento y Evaluación a la Inversión de las Regalías del Carbón del Cesar – CSIR, una organización que desde la sociedad civil se proponía hacer veeduría a la destinación de los recursos públicos en los municipios carboníferos; así como capacitar y fomentar la participación de la ciudadanía en el seguimiento de estas inversiones. El Comité estaba integrado por representantes de distintos sectores de la sociedad civil del departamento: veedurías ciudadanas u organizaciones sociales, universidades, comité intergremial, círculo de periodistas de Valledupar; además de representantes de las empresas con contratos mineros, el gobernador o su delegado y las alcaldías de los municipios carboníferos (CSIR-Cesar, 2005). La iniciativa contó con el apoyo de los organismos de control del orden nacional, Contraloría y Procuraduría, en ese momento a cargo de

¹⁸³ CES27- 01022015 Secretario de Minas, Gobernación del Cesar; CES04- 04022015 Alcalde de La Jagua de Ibirico; CES37- 29042014 Funcionarios Alcaldía de El Paso

¹⁸⁴ CES03- 03022015 Coordinadora Banco de Proyectos, Gobernación del Cesar; CES40- 03022015 Secretario de Planeación, Gobernación del Cesar.

integrantes de las elites políticas de la región Caribe¹⁸⁵. Asimismo, su financiamiento provenía en su totalidad de las empresas carboníferas¹⁸⁶ mediante la conformación de una fundación (Funregalías).

El respaldo político de los entes de control y la garantía de financiamiento de una secretaría técnica y un equipo de profesionales le permitió al Comité erigirse como una instancia de control ciudadano a los gobiernos locales. A través de estas alianzas el CSIR logró consolidarse y ganar legitimidad en su acción de veeduría (Tarrow, 2011). De esta manera se promovió la documentación y seguimiento de las inversiones, la creación de redes de veedores ciudadanos, la divulgación de la información a través de una publicación trimestral dirigida a toda la población, junto a la realización de audiencias de rendición de cuentas. En estas audiencias, tanto el gobernador como los alcaldes de los municipios carboníferos eran citados para explicar públicamente la gestión de los recursos de las regalías. Si bien no tenía competencias para sancionar, el CSIR recibía denuncias anónimas de la ciudadanía, generaba alertas y sus hallazgos propiciaron la actuación de los órganos de control¹⁸⁷. Como era de esperarse, estas actuaciones resultaron incómodas para algunos gobernantes locales y líderes políticos quienes cuestionaron las atribuciones del comité en la solicitud de rendición de cuentas (CSIR-Cesar, 2009). De igual manera se produjeron amenazas hacia algunos de sus integrantes, posiblemente relacionadas con las irregularidades evidenciadas en un contexto atravesado por la acción de grupos armados ilegales, como fue explicado previamente.

El CSIR posibilitó el acceso de la ciudadanía a información relevante para ejercer vigilancia sobre estos recursos públicos; sin embargo, su sostenibilidad dependía del financiamiento de las empresas. El Comité mantuvo su dinámica hasta inicios de 2013.

¹⁸⁵ En el año 2004 el Procurador General de la nación era Edgardo Malla Villazón, abogado y político oriundo del departamento del Cesar; y el Contralor Antonio Hernández Gamarra, abogado y economista originario del departamento de Sucre.

¹⁸⁶ Las empresas que aportaban en 2004 al funcionamiento de esta iniciativa eran Drummond, Carboandes, Consorcio Minero Unido (C.M.U.), Carbones del Cesar y Prodeco.

¹⁸⁷ CES02- 27012015 Ex Integrante del equipo de trabajo del CSIR

A partir de ese momento suspendió sus actividades para ser rediseñado por dos razones. Por una parte, la necesidad de ajustar su funcionamiento a los nuevos criterios y procedimientos definidos en la nueva ley de regalías, lo cual complejizaba las labores de seguimiento; y por otra, la disminución recursos por el retiro de Prodeco de la iniciativa (CSIR-Cesar, 2012). En 2015, cuando se recabó la información en campo, el CSIR se encontraba en un proceso transición en el que su coordinación fue asumida por una universidad privada de la región.

6.3.4.2 Transformaciones de los conflictos por la inversión social de las empresas. Las distintas posturas que existían respecto a la inversión social de las empresas en su área de influencia directa era un asunto que producía tensiones. Las poblaciones, el gobierno regional y los gobiernos locales eran coincidentes, aunque con algunos matices, en afirmar que esta inversión era insuficiente y se requería un mayor apoyo de las empresas para el desarrollo del territorio. Por su parte, las empresas Drummond y el Grupo Prodeco, con visibles diferencias en los criterios que orientaban su relacionamiento con las comunidades, definían sus inversiones en el marco de la voluntariedad de sus políticas de responsabilidad social teniendo como premisa no reemplazar al Estado.

La inconformidad de gran parte de la población local era producto de la amplia brecha entre las expectativas creadas por la presencia de las empresas en su territorio, y los imperceptibles beneficios en términos de la satisfacción de necesidad básicas y la mejora de su calidad de vida. En este sentido consideraban que la inversión social era ínfima respecto a la gran afectación que la actividad minera había provocado en sus vidas¹⁸⁸. Para el gobierno regional, que advertía la ruptura de relaciones con las empresas, existía una mal interpretación de este tipo de inversión. Así, al no existir una reglamentación para ello y darle el carácter de “voluntaria”, las empresas la presentaban como un “regalo” hacia las comunidades, antes que como una forma de

¹⁸⁸ CES12- 05022015 Integrante Comité de Concertación del Boquerón; CES33-05022015 Líder comunitaria; CES18- 04022015 Líder comunitario.

mitigar los daños causados por el desarrollo de la industria¹⁸⁹. Por su parte, los gobiernos locales eran más cautos al realizar sus valoraciones¹⁹⁰. Aunque avanzaban en proyectos conjuntos con las empresas, denotaban la necesidad de tener una mayor articulación en la inversión, por ejemplo, en el caso de la Jagua de Ibirico en la línea de generación de ingresos¹⁹¹. En este contexto, las trayectorias de los conflictos generados en torno a la inversión social de las empresas en el territorio suscitaron transformaciones en el ámbito de la capacidad de acción colectiva y la calidad de los gobiernos locales

Capacidad de Acción Colectiva. Este tipo de conflictos provocó que desde los programas de responsabilidad social empresarial de las empresas se priorizara la promoción de veedurías, con el fin de que la ciudadanía hiciera seguimiento a la manera como los gobiernos locales gestionaban los recursos de regalías. Las comunidades desconocían la cantidad de dinero que llegaba a los municipios, la normativa que regulaba las áreas en que podía ser invertido y la manera cómo la gobernación y las alcaldías venían haciendo uso de esos dineros. En este marco se inscribió la iniciativa del CSIR anteriormente detallada¹⁹². Para Drummond, el apoyo a esta iniciativa se justificaba en la necesidad de ayudar a fomentar la transparencia en el uso de las regalías a través de la rendición de cuentas de los gobernantes a la ciudadanía¹⁹³. De esta manera, no sólo se contribuía en la generación de condiciones que impulsaran una ampliación de la acción colectiva al fortalecer capacidades en estas comunidades; sino que probablemente se desactivaba o al menos se menguaba la presión sobre las empresas al evidenciar la responsabilidad de los gobiernos locales en la gestión ineficiente de los recursos retribuidos por la actividad minera.

Por otra parte, desde la perspectiva del área de sostenibilidad del Grupo Prodeco se veía la relevancia de apoyar e impulsar procesos de fortalecimiento de capacidades

¹⁸⁹ CES27- 01022015 Secretario de Minas, Gobernación del Cesar.

¹⁹⁰ CES04- 04022015 Alcalde de La Jagua de Ibirico; CES37- 29042014 Fun. Alcaldía de El Paso.

¹⁹¹ CES04- 04022015 Alcalde de La Jagua de Ibirico.

¹⁹² CES32- 31012015 Exsecretaria Técnica CSIR.

¹⁹³ CES20- 02022015 Gerente Responsabilidad Social Drummond.

de la sociedad civil en esta región¹⁹⁴. En este sentido se apoyó la capacitación de miembros de Juntas de Acción Comunal y se establecieron alianzas con iniciativas como el Programa de Desarrollo y Paz del Cesar (PDPC) con el objetivo de fortalecer la formación capacidades de líderes y funcionarios públicos de los municipios mineros. Este tipo de acciones eran enmarcadas en el apoyo que este grupo empresarial quería dar a la construcción de paz territorial, proceso en el que se avanzaba luego de la firma de los acuerdos con la guerrilla de las FARC en 2016 (Grupo Prodeco, 2017; PDPC & Grupo Prodeco, 2016). A través de estas iniciativas se lograba empoderar a distintos grupos de la población local animando, por ejemplo, la construcción de planes estratégicos de desarrollo desde la sociedad civil, o espacios de articulación y diálogo entre distintos actores sobre temáticas estratégicas como la mitigación de impactos ambientales. No obstante, la vinculación de las empresas en este tipo de acciones generaba recelo y prevención entre algunos sectores de la población local, lo que a su vez tenía como riesgo la fragmentación social. Esta tensión era planteada por el director del PDP-Cesar de la siguiente manera: “hay organizaciones de derechos humanos que creen que le estamos lavando la cara a las empresas y hay gente al interior de las empresas que cree que le vamos a organizar un sindicato en la gente” (El Pílon, 2018).

Calidad de los gobiernos locales. Los conflictos afrontados en torno a la destinación de la inversión social voluntaria de las empresas limitaron la autoridad de los gobiernos locales sobre las intervenciones propuestas por las empresas en su territorio. La inexistencia de herramientas o procedimientos que permitieran tanto a las alcaldías como a los gobiernos regionales definir conjuntamente con las empresas y la población el destino de este tipo de inversiones, reducía la posibilidad de articularse en torno a propósitos concertados. Algunos líderes sociales planteaban la renuencia de los políticos locales a debatir con las empresas, con la intención de guardar buenas

¹⁹⁴ CES05- 19022015 Jefe de Sostenibilidad PRODECO.

relaciones¹⁹⁵. Esta apreciación podría ser válida, si se tiene en cuenta la visión de un funcionario del sector minero al respecto: “el sueño de los alcaldes es tener una buena relación con Drummond porque eso le ayuda a solucionar muchos de los problemas que la comunidad tiene”¹⁹⁶.

Aunque las empresas planteaban la necesidad de establecer acuerdos tripartitos para avanzar con sus intervenciones sociales (Estado, empresa, comunidad), en la práctica se percibía que la inversión social se convertía en una propuesta de intervención definida desde las empresas al margen de los gobernantes. Ahora bien, este asunto también se soportaba en una relación asimétrica entre las empresas y los gobiernos locales incentivada de un lado por la carencia de autoridad y control de estos gobiernos sobre las empresas; y de otro, por su inestabilidad y debilidad institucional que más bien los convertía en objeto de dicha intervención. En este sentido, las empresas promovieron la capacitación de los equipos de los gobiernos locales en asuntos como la formulación de proyectos financiados desde el Sistema General de Regalías (SGR).

6.4 Apuntes Finales

El “despertar” de la Jagua de Ibirico en 2007 fue la manifestación pública de múltiples conflictos, que de manera sigilosa afectaban al corredor minero. Estos conflictos están relacionados con la presencia de la actividad carbonífera, pero habían sido silenciados por el régimen paramilitar impuesto desde finales de los años 90. Los asuntos que pone de relieve el episodio crítico, al igual que los conflictos que le subyacen, permiten entender el correlato entre el suelo y el subsuelo en este territorio. La actividad carbonífera se estableció y expandió en medio del debilitamiento del sector agropecuario, el escalamiento del conflicto armado, los

¹⁹⁵ CES18- 04022015 Líder comunitario; CES17- 30012015 Líder comunitario.

¹⁹⁶ CES20- 02022015 Gerente Responsabilidad Social Drummond.

procesos de control territorial y político impuestos por los grupos paramilitares, así como el desplazamiento y despojo de tierras a la población campesina.

La configuración de la zona centro del departamento del Cesar como el “corredor minero” designa no sólo una realidad geográfica, sino que también refleja complejidades en el territorio. El desarrollo de la actividad minera involucra varias administraciones locales, es desarrollada por distintas empresas y afecta de forma diferencial a las poblaciones de su entorno, bien sea por la explotación o por el impacto del transporte de carbón por vías terrestres o férreas hacia los puertos de exportación. La extracción de carbón a cielo abierto ocurre en jurisdicción de seis municipios, que de manera independiente establecen acuerdos con las empresas. En el caso de La Jagua de Ibirico y el Paso, algunos de sus corregimientos se encuentran a menos de 10 km de las minas, rodeando a distintos poblados rurales como Boquerón o El Hatillo. La extracción de carbón a cielo abierto es una intervención intensiva que transformó por completo la disposición del espacio, la configuración del paisaje, y las prácticas sociales y productivas de quienes habitaban el territorio. La actividad de seis minas, de tamaño considerable, provoca un impacto acumulado que obliga a declarar a varias poblaciones como “áreas fuente de contaminación”, es decir, lugares en los que no existen condiciones adecuadas para la vida. No obstante, la defensa y protección de los derechos de estas personas no paraliza la expansión de la actividad carbonífera, sino que lleva al Estado a decidir el realojo de los poblados rurales colindantes. De ahí que su dinámica invasiva, las restricciones que impone y la degradación que provoca en otros recursos naturales expliquen, en gran parte, la improbabilidad de que en su entorno puedan prosperar otras actividades productivas o que pueda coexistir sin tensión con las existentes.

En el análisis de los conflictos y las transformaciones suscitadas por ellos explicitan algunas dinámicas significativas respecto a los actores que intervienen en el territorio. En primer lugar, la presencia de empresas con estructuras corporativas y propuestas de relacionamiento con los actores locales diferentes: (i) Drummond, una empresa

familiar, que a partir de 2007 busca mayor visibilidad en las comunidades con una intervención filantrópica a través de sus programas de inversión social (Sarmiento, 2008); y, (ii) Prodeco, filial de la multinacional Glencore, con necesidad de responder a estándares internacionales, un creciente interés por ganar visibilidad en lo local y mejorar su reputación ante la vigilancia de sus accionistas y de diversos actores nacionales e internacionales. En segundo lugar, gobiernos locales débiles, deficientes en su gestión, con presupuestos dependientes de la transferencia de regalías y demandantes de una mayor inversión de las empresas. Igualmente, articulados con el gobierno regional y en disputa con el gobierno nacional, por el recorte de sus competencias y de las regalías que llegaban por la actividad carbonífera. En tercer lugar, la precarización de las condiciones de vida de la población local rural en relación a los demás grupos de población. Finalmente, la relevancia de actores externos como las ONG en el acompañamiento de las comunidades en los procesos de reasentamiento y en su intento de tener incidencia nacional e internacional como manera de avanzar en la negociación.

En este estudio de caso las transformaciones producidas por los procesos conflictivos han sido catalogadas como favorables, desfavorables o ambiguas para el desarrollo territorial. Las transformaciones de carácter ambiguo son aquellas que a pesar de ser deseables por las intenciones que las definen, sus efectos resultan inciertos por las condiciones particulares en las que se llevarían a cabo o la existencia de riesgos que las contrarrestan. La valoración de los efectos producidos por los conflictos que emergieron o se catalizaron por el establecimiento de esta IE son indicativos de cuatro asuntos.

En primer lugar, la capacidad de acción colectiva es el ámbito en el que se presentan las transformaciones más favorables para el desarrollo del territorio. En el caso de la gestión de las regalías, el CSIR se vislumbra como una buena práctica de veeduría ciudadana. Esta iniciativa, financiada por las empresas, logró ganar importancia en el Cesar por la vinculación de las elites políticas regionales con

entidades de control del nivel nacional, lo cual le otorgó respaldo a su acción. Por otra parte, el proceso de reasentamiento colectivo fortaleció la cohesión social y provocó el empoderamiento de las comunidades respecto a la definición de sus condiciones de futuro en otro lugar; sin embargo, estos logros eran desincentivados por la dilatación de la negociación, y la amenaza y asesinato de líderes sociales.

En segundo lugar, las transformaciones provocadas por los conflictos en torno a la distribución de oportunidades de empleo, el uso del espacio y las condiciones medio ambientales con relación a la diversificación económica constatan que la actividad carbonífera, si bien no produjo la crisis del sector agropecuario, sí dificulta que éste pueda recuperarse. Tal y como está siendo desarrollada es poco probable que la actividad carbonífera pueda coexistir con las actividades productivas preexistentes en el territorio, menos aún, con estructuras económicas de subsistencia.

En tercer lugar, la población rural que habita el entorno de las minas asume los mayores costos del desarrollo de esta actividad. La expansión de este tipo de extracción despliega una lógica invasiva que junto a la restricción de acceso y degradación que produce en los recursos naturales, precariza las condiciones de vida de las poblaciones rurales vecinas e impide su permanencia en el territorio.

En cuarto lugar, la gran mayoría de las transformaciones producidas son desfavorables para el desarrollo territorial y aquellas que podrían mostrar tendencias favorables enfrentan algún riesgo que las contrarresta. Por tanto, siguiendo el marco analítico propuesto, estas transformaciones desincentivaron el alcance de condiciones materiales, relacionales y subjetivas de bienestar (White, 2009), planteando serios riesgos para el territorio en un escenario posterior a la extracción. En la Tabla 5 se presenta una síntesis de las transformaciones provocadas por los distintos conflictos y su valoración en cada uno de los ámbitos propuestos para el análisis.

Tabla 5. *Transformaciones Territoriales en el Corredor Minero del Cesar.*

Ámbitos Transformación	Eje de conflicto	Distribución de Empleo y Condiciones Laborales	Distribución y uso del espacio	Condiciones Medioambientales	Provisión de Servicios Públicos e Inversión Social Voluntaria
Cambios Espaciales			DESAVORABLES Resolución de reasentamiento de los corregimientos Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón por declaratoria como “áreas fuente de contaminación” Privatización de áreas de uso comunitario al ser adquiridas por las empresas.	DESAVORABLES Restricción de acceso y degradación de recursos fundamentales para la preservación de la vida y la sostenibilidad económica aire, agua y tierra. Desaparición de lugares de socialización e intercambio comunitario.	
Capacidad de Acción Colectiva			REDUCCIÓN Debilitamiento y desmovilización de los procesos organizativos de los trabajadores y otros colectivos por estigmatización e intimidación.	AMBIGUO Fortalecimiento de la cohesión social y promoción de procesos organizativos en torno al proceso de reasentamiento colectivo. Creación una red de aliados a nivel nacional e internacional que observan y realizan incidencia sobre la situación del territorio.	AMPLIACIÓN Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil. Monitoreo ciudadano de la gestión pública. Creación del Comité de Seguimiento y Evaluación a la Inversión de las Regalías del Carbón del Cesar – CSIR

social por altos niveles de
incertidumbre y desconfianza
en procesos de negociación.
 Debilitamiento de
procesos organizativos locales
por la dependencia o
suplantación por parte de sus
aliados.
 Constreñimiento de la
organización y movilización
social por amenaza,
seguimiento y asesinato de
líderes comunitarios.

Capacidad de Gobierno Local		
REDUCCIÓN	REDUCCIÓN	AMBIGUO
Limitación de competencias de gestión, autoridad y control sobre el territorio.	Debilitamiento del gobierno local por la limitación de competencias para la regulación de asuntos medioambientales. Limitaciones de información para la gestión desde el nivel local y regional de otros asuntos, al margen de la extracción, sobre los cuales la actividad carbonífera tiene efectos.	Articulación de los gobiernos municipales con el gobierno regional – Oposición a SGR (nivel nacional) y apoyo técnico para acceso a recursos. Dependencia de recursos públicos provenientes de regalías para la sostenibilidad financiera de estos municipios. Inestabilidad institucional e ingobernabilidad. Injerencia de grupos paramilitares en las administraciones locales. Carencia de autoridad sobre actores del territorio.

Diversificación Económica	DESFAVORABLE Reducción de fuentes de empleo debido al declive del sector agropecuario y al auge del sector minero.	DESFAVORABLE Estancamiento económico. Restricción en el acceso a tierras y fuentes hídricas para el desarrollo de actividades agropecuarias.	DESFAVORABLE Profundización de la crisis y desplazamiento de las actividades agropecuarias por daño de condiciones ambientales.
	DESFAVORABLE Desigualdades sociales y económicas entre quienes estaban vinculados laboralmente a la industria minera y quienes no. Marginamiento y exclusión de trabajadores mineros enfermos o discapacitados.		DESFAVORABLE Precarización de las condiciones de vida de las poblaciones rurales vecinas a la explotación respecto a la población urbana.
Niveles de Igualdad			

7. Conclusiones

Esta tesis analizó cómo los conflictos sociales en torno a la extracción de carbón y petróleo propician cambios en los territorios y hasta qué punto promueven condiciones de futuro para estas poblaciones cuando acabe la extracción. Para responder a esas preguntas se estudian dos casos en Colombia: (i) la extracción de petróleo en el municipio de Puerto Gaitán (Dpto. del Meta) y (ii) la extracción de carbón en los municipios de La Jagua de Ibirico y el Paso (Dpto. del Cesar). Los estudios de caso parten del análisis de los conflictos que ocurren en estos territorios para identificar las transformaciones que dichos conflictos han provocado en ellos y la influencia que ejercen sobre su desarrollo actual y futuro. Para entender hacia donde se orienta el futuro de estos territorios, estas transformaciones fueron valoradas como favorables, desfavorables o ambiguas en cinco ámbitos: (i) los cambios espaciales, (ii) la capacidad de acción colectiva, (iii) la capacidad de gobierno local, (iv) la diversificación económica y (v) los niveles de igualdad. En términos generales, la indagación de los casos avista riesgos para el desarrollo local en un escenario posterior a la extracción. Reconociendo las particularidades de cada caso, la mayoría de las transformaciones suscitadas por los conflictos en estos territorios han sido desfavorables para el alcance de condiciones materiales, relacionales y subjetivas de bienestar (White, 2009; 2010); en tanto que aquellas que podrían mostrar tendencias favorables enfrentan algún riesgo que las contrarresta.

La tesis ofrece una revisión sistemática de cómo la extracción se configura como un hecho histórico, social, político y económico en dos sociedades, teniendo como eje la comprensión de las dinámicas locales. Los casos estudiados muestran cómo el establecimiento y expansión de la actividad extractiva provoca dinámicas invasivas y avasalladoras que toman formas particulares en cada territorio. El análisis de la extracción de petróleo y carbón constata que el tipo de mineral explotado determina particularidades y desencadena diferentes procesos como resultado del lugar en que se localiza la explotación, su tamaño, la intensidad de capital invertido y los

requerimiento de la extracción (Thorp & et al., 2012). A continuación, plantearé algunas cuestiones que emergen de la observación conjunta de los casos de estudio y los resultados obtenidos.

Los episodios críticos vividos tanto en el Cesar en 2007 como en Puerto Gaitán en 2011 reflejan la existencia de múltiples conflictos que, en determinadas condiciones, adquieren mayor intensidad y logran articular los intereses de distintos sectores de la población local, manifestándose públicamente a través de distintas formas de protesta. Los episodios constituyen hitos en la historia de las IE en estos territorios. En los dos casos se reconocen tres patrones respecto a la manera en que los conflictos son afrontados por parte del gobierno nacional: la superación del ámbito local, la aparición de oportunidades políticas que facilitan la movilización y la negociación, y la propuesta de soluciones inmediatas que tienden a desactivar la movilización sin abordar el fondo de los conflictos.

En primer lugar, a pesar de su carácter local, el momento álgido de la protesta pública logra atraer al gobierno nacional a las regiones para atender la situación y definir estrategias para desactivar los conflictos. Más allá del restablecimiento del orden público, que en ambos casos se logró mediante la militarización de las zonas y el enfrentamiento de la fuerza pública con los manifestantes, la rápida reacción del gobierno nacional podría explicarse por dos razones. Por una parte, la necesidad de frenar la inestabilidad que produciría en el sector minero-energético la réplica de este tipo de hechos en otros lugares del país. Las protestas cuestionaban el publicitado efecto positivo que la presencia de las IE tenía en esas regiones y, además, ponían en entredicho el discurso del gobierno nacional que proyectaba el desarrollo del sector extractivo como motor del crecimiento económico del país. La segunda razón es la centralización desde el año 2000 de la política sectorial. El crecimiento de las IE ha ido acompañado del esfuerzo del gobierno nacional de modificar por decreto las instituciones que las regulan, limitando sistemáticamente las competencias de los

gobiernos locales y departamentales para dar respuesta a las demandas relacionadas con el sector.

En segundo lugar, en ambos casos, estos episodios críticos ocurren en la antesala de las elecciones regionales en las que son elegidas las autoridades departamentales y municipales. Esta situación no parece ser una simple coincidencia. Los momentos de campaña electoral son propicios para la negociación de beneficios y toma de posición de los actores locales. Las poblaciones demandaban mejoras en su calidad de vida, los gremios solicitan a los gobiernos locales una mejor gestión de las regalías y, como lo afirmaron varios funcionarios relacionados con la IE, en época electoral las autoridades regionales aumentan sus demandas y endurecen su postura frente a la industria y el gobierno nacional para atraer votantes.

En tercer lugar, en los dos casos, los episodios críticos se desactivan pero los conflictos no se solucionan. El gobierno nacional y las empresas asumen los conflictos como momentos críticos. Tanto en el Cesar como en Puerto Gaitán proponen la conformación de mesas temáticas de diálogo como mecanismos para abordar el problema mediante el establecimiento de acuerdos, y su posterior seguimiento. Sin embargo, en ambos casos, estas iniciativas no son sostenibles ni logran ser asumidas de manera independiente por la ciudadanía. En el Cesar se desvanecen ante la falta de apoyo para poder garantizar su funcionamiento administrativo, mientras que en Puerto Gaitán, se convierten en una estrategia funcional para la política de RSC de PRE.

Transformaciones en los TdE

Los casos ejemplifican la manera cómo la actividad extractiva ejerce territorialidad, entendida como una estrategia de poder. Al determinar la disposición del espacio y afectar las condiciones medioambientales, la extracción incide en el comportamiento de las personas, las relaciones y el uso de los recursos disponibles; por lo tanto, también genera resistencias. En Puerto Gaitán y el centro del Cesar, la extracción produce una organización ‘de facto’ que condiciona la vida de las personas y restringe el desarrollo de actividades económicas alternativas. De igual forma, en

ambos casos se ha experimentado la progresiva degradación de recursos naturales fundamentales para la vida y los medios de vida de sus habitantes, como el agua y el aire. En el Cesar estas cuestiones parecen revestir mayor gravedad, al poner en riesgo la permanencia de la población rural de su entorno. Así, por ejemplo, los altos niveles de contaminación atmosférica han determinado la reubicación obligatoria de tres poblados rurales. Estas situaciones tienen relación con el lugar dónde se ubica el mineral y la forma como se lleva a cabo la explotación. La extracción de carbón a cielo abierto se estableció en medio de varios centros poblados. Esta actividad minera es una intervención intensiva en la que amplias extensiones quedan totalmente transformadas por la necesidad de levantar la capa superficial para alcanzar y extraer el manto de carbón. Por tanto, para su expansión requiere de la desaparición de todo lo que se encuentre sobre la superficie que será intervenida. Por el contrario, la extracción petrolera en Puerto Gaitán ocurre en una zona rural apartada, inhóspita y rodeada por poblados dispersos en los que es posible convivir con las infraestructuras requeridas para la explotación.

La ampliación de la capacidad de acción colectiva es en el ámbito en el que, en ambos casos, parecen producirse cambios potencialmente positivos para el desarrollo local. Si bien se percibe la desnaturalización de actores colectivos cuya existencia antecede la llegada de la extracción, también se produce la emergencia de nuevas organizaciones y formas de acción colectiva. En Puerto Gaitán, la relación establecida entre la población del AID y PRE conllevó la pérdida de la naturaleza solidaria y sin ánimo de lucro de las JAC y de las organizaciones indígenas. La gestión de estas organizaciones se concentró en la búsqueda de recursos en las petroleras y su acción fue distorsionada por el ejercicio de liderazgos comunales en los que preponderaba el interés particular, el abuso de poder y la corrupción. La lucha de estas poblaciones por el acceso a beneficios provenientes de la industria promovió una relación transaccional con las empresas. A través de las organizaciones comunales se acordaban la entrega de cupos laborales, contratos, inversiones en los poblados o la entrega de

compensaciones económicas. Así fue como la desnaturalización de estas organizaciones y, en consecuencia, la afectación de la cohesión social resultó útil a PRE para ganar legitimidad en su entorno y desactivar o prevenir cualquier acción que pudiese afectar su actividad.

En cuanto a la emergencia de nuevos procesos organizativos, la conformación de la ACAAC en la zona rural de Puerto Gaitán, la integración de Comités de Concertación para el reasentamiento colectivo y el CSIR en el centro del Cesar son iniciativas derivadas de los efectos de la actividad extractiva. Estos procesos han empoderado a las poblaciones en aspectos relevantes para el desarrollo local, como la protección de condiciones medioambientales o la gestión adecuada de las regalías. Las estrategias impulsadas por estas iniciativas diversifican las formas de acción colectiva, trascendiendo las protestas en el nivel local e involucrando a otros actores, además de las empresas, en la búsqueda de atención a sus demandas. De acuerdo a los intereses que les convocan, estas organizaciones han buscado activar los mecanismos institucionales de control del Estado. Sin embargo, entre estas iniciativas existen diferencias significativas que inciden en los riesgos que afrontan para su sostenibilidad. El CSIR es una iniciativa de veeduría impulsada desde la sociedad civil con un fuerte apoyo de las elites políticas regionales, financiada por las empresas carboníferas. Por su parte, la ACAAC y los Comités son organizaciones de base, integradas por la población local de las zonas de influencia, que a través de alianzas con algunas ONG han logrado desarrollar su labor y tener incidencia a nivel nacional e internacional. Estas organizaciones de base afrontan una mayor vulnerabilidad. Por una parte, no poseen recursos financieros propios para su funcionamiento; y por otra, su acción ha sido constreñida a través del asesinato y amenaza contra la vida de sus integrantes, posiblemente por nuevas estructuras paramilitares presentes en estas regiones, lo cual genera altos riesgos y obstaculiza el fortalecimiento de los procesos organizativos.

Las transformaciones experimentadas en las dos regiones estudiadas respecto a la capacidad de los gobiernos locales evidencian la centralización en la gestión del sector

extractivo. Las autoridades locales han sido despojadas de competencias que afectan su capacidad de controlar y planificar el territorio. Los gobiernos locales carecen de autoridad sobre las empresas extractivas, que establecen sus contratos con las entidades competentes del nivel nacional. De otro lado, la gobernabilidad y estabilidad institucional de estos municipios estuvo también trastocada por la deficiente gestión pública, los altos niveles de corrupción y la cercanía o injerencia de grupos paramilitares en las administraciones locales. Estas situaciones provocaron desconfianza y el deterioro de la legitimidad de las alcaldías frente a la ciudadanía. Puerto Gaitán, El Paso y La Jagua de Ibirico pasaron a depender fuertemente de los recursos provenientes de regalías, siendo muy vulnerables a los cambios realizados en el año 2012 en el sistema de distribución de regalías que redujo drásticamente su autonomía y capacidad para responder a las necesidades de la población local. Por otra parte, la dependencia de las regalías desincentivó la búsqueda de otras fuentes de recursos, como la puesta en marcha de un sistema local eficiente para la recaudación de impuestos y tasas. Los casos muestran diferencias respecto a la coordinación entre niveles de gobierno. En Puerto Gaitán el gobierno local no tenía relación con el gobierno regional, situación que generaba contradicciones en decisiones y el ejercicio de competencias. Además, dificultaba el acceso de los gobiernos subnacionales a los recursos de regalías dentro del nuevo SGR, que requería la aprobación de los proyectos por parte de un ente colegiado integrado por delegados de los distintos niveles de gobierno. Por el contrario, en el Cesar, el gobierno regional y los gobiernos locales estaban alineados en oposición al recorte de competencias y recursos de regalías ejecutado por el nivel nacional. Asimismo, se observó un trabajo coordinado entre el nivel regional y local para acceder a los recursos del SGR, aumentando el apoyo técnico desde la gobernación a las alcaldías para la gestión de sus proyectos.

El análisis muestra claramente la existencia de transformaciones perjudiciales para la diversificación económica de los territorios. El desarrollo de estas IE provocó una creciente dependencia de las economías locales y dificultó la existencia de

condiciones para mantener o desarrollar actividades económicas alternativas a la extracción. En ambos casos, se redujeron las fuentes de empleo que no dependen de la actividad extractiva, las estructuras productivas se modificaron para satisfacer las necesidades de estas industrias, el mercado laboral sufrió distorsiones y se redujo la competitividad de otros sectores económicos. En el corredor minero, la actividad carbonífera profundizó la crisis agropecuaria vivida en la región, como consecuencia de los efectos que produjo sobre la disponibilidad de tierras fértiles y agua.

En ninguno de los casos se evidencian tendencias que permitan concluir que el establecimiento de estas IE haya favorecido un desarrollo territorial más incluyente. Por el contrario, el análisis revela tres problemas: (i) la profundización del desigual acceso a la propiedad de la tierra al favorecerse, de manera legal e ilegal, la concentración de la propiedad para el desarrollo de estas IE; (ii) la generación de desigualdades socioeconómicas entre la población que se vincula a estas industrias y aquella que no, y (iii) la manera desigual en que los distintos sectores de la población local deben asumir los costos que genera la extracción, precarizando las condiciones de vida especialmente de las poblaciones rurales que habitan en el entorno más cercano de las operaciones mineras y petroleras.

Es importante señalar que estas transformaciones suceden en un escenario de conflicto armado interno, especialmente intenso en las regiones de Meta y Cesar. En el periodo en el que se centra esta investigación (2000-2015), se observa en ambos casos la consolidación del paramilitarismo, frente a la fuerte influencia guerrillera en estos territorios durante los años 80. La actividad extractiva fue uno de los factores subyacentes a la lucha de los grupos armados por el control de estos territorios. Todas las empresas que son parte del análisis, Drummond, Prodeco y PRE, han sido relacionadas con el financiamiento del paramilitarismo en estas regiones (Massé & Camargo, 2012; 2013; Moor & Van de Sandt, 2014). La acción de estos grupos ilegales trasciende el ámbito militar y configura escenarios en los que conviven legalidad e ilegalidad. Fue así como los grupos armados actuaron en simbiosis con la actividad

extractiva para beneficiarse mutuamente. Así, los paramilitares capturaron recursos de regalías mediante el control de las administraciones locales, ofrecieron servicios de “seguridad” a las empresas y garantizaron, a través de la violencia, el control territorial necesario para que las industrias pudiesen desarrollar su actividad. El control territorial se ejerció a través de la represión, el asesinato de líderes, el desplazamiento forzado y, el despojo de tierras que en contubernio con funcionarios públicos y a través de testaferros, acababan sistemáticamente en manos de las empresas. De esta manera, el conflicto armado interno atraviesa las dinámicas territoriales e incrementa la probabilidad de que se produzcan transformaciones cuyo efecto sea nocivo para el desarrollo local.

¿Qué aporta esta tesis al campo de estudio?

En su diseño y realización, esta tesis ha entrado en dialogo con investigaciones que se centran en analizar el impacto de las IE en el nivel local, interesadas en entender mejor cómo las distintas sociedades experimentan el establecimiento y desarrollo de proyectos extractivos en su territorio, sin perder de vista la conexión con la escala nacional e internacional. A través del análisis sistemático de dos IE emblemáticas en Colombia, la tesis hace tres aportes al campo de estudio: (i) proporciona evidencias sobre la manera en que en un contexto extractivo emergen o se catalizan los conflictos, las relaciones causales que tienen con otros procesos históricos del territorio y los cambios que provocan a partir de un enfoque que atiende a su complejidad; (ii) corrobora la necesidad de introducir una perspectiva territorial en el análisis de las IE y su relación con el desarrollo; y (iii) contribuye a la valoración de hipótesis planteadas por estudios previos.

a. Aproximación a la complejidad de los conflictos sociales

La comprensión del conflicto como un fenómeno complejo y contextualizado reveló la existencia de un entramado en el que confluyen conflictos que anteceden a la IE y pueden ser reconfigurados por ella, con conflictos desencadenados exclusivamente por la presencia de este tipo de industrias. El análisis apuntó a

esclarecer la diversidad que engloba la idea de “conflictos socioambientales”, etiqueta usualmente utilizada para designar al conjunto de conflictos que surgen en contextos de extracción. No obstante, el estudio no se concentró exclusivamente en mostrar cómo las IE producían los conflictos; más bien se encaminó a dilucidar la manera cómo la actividad extractiva se articula al entramado social existente y los efectos que produce su presencia en las dinámicas territoriales presentes y futuras. En este sentido, se identificaron cadenas de conflictos en torno a asuntos críticos para los territorios a partir de su historia, los actores e intereses que en ellos confluyen.

Por ello, los conflictos fueron analizados como procesos, teniendo como foco el comportamiento de los actores, la transformación de sus relaciones sociales y su relación con el espacio, en coincidencia con perspectivas que plantean una antropología de la extracción (Gilberthorpe & Rajak, 2016). Para avanzar en la descomposición de su complejidad, la aproximación a los conflictos tuvo en cuenta tres criterios: (i) el contexto social, político, económico e histórico en el que ocurrían (Orihuela & Thorp, 2013), (ii) la diversidad de actores involucrados, superando la visión monolítica del modelo tripartito Estado, comunidades y empresa (Ballard & Banks, 2003), y (iii) su perspectiva escalar, es decir, la conexión de lo local con el nivel regional, nacional o el reflejo de estos niveles en la configuración de la realidad local (Bebbington & Hinojosa, 2007). Si bien el nivel internacional se ha tomado como referencia, sobre él no se ha realizado un énfasis especial.

Asumir esta perspectiva para el análisis implicó diferenciar los conflictos de sus manifestaciones. De esta forma, el estudio trasciende la descripción de lo episódico, para comprender su desarrollo y los factores subyacentes que lo catalizan, trascendiendo los momentos de crisis. De modo que los conflictos han sido tratados como procesos históricos, mientras los episodios críticos son considerados como momentos en la historia, en los que la manifestación pública de los conflictos logra alterar la vida cotidiana de los territorios (Tarrow, 2011). Por lo tanto, en un episodio crítico confluyen múltiples conflictos subyacentes que deben ser reconocidos para

avanzar en su comprensión. La diferenciación entre el conflicto y su manifestación conllevó a reconocer, en los TdE estudiados, la existencia de dos tipos de conflictos, tomando en consideración su intensidad. Los conflictos de “baja intensidad”, tensiones latentes que se desenvuelven de manera sigilosa; y los de “alta intensidad” aquellos que logran manifestarse públicamente, y en torno a los cuales pueden desencadenarse episodios críticos.

b. La perspectiva territorial en el análisis de la relación entre IE y desarrollo

La tesis profundiza en el carácter territorial de las IE al explorar el correlato existente entre el suelo y el subsuelo, en los lugares donde se extraen intensivamente minerales. Lo territorial supera la irrupción de estas industrias en el espacio, propia de la explotación del carbón o el petróleo, para ampliar la indagación a los efectos que suscita el establecimiento de sus operaciones en la interacción de quienes lo habitan. Este estudio muestra como el desarrollo de una actividad extractiva asignó atributos a los territorios al convertirlos en TdE, valorizó o devaluó algunos de sus recursos materiales e inmateriales y reconfiguró los sistemas de distribución de dichos recursos, entre los distintos grupos sociales que los integran. Los casos estudiados son ilustraciones de la manera como el establecimiento de una IE provoca o intensifica disputas, en gran parte atravesadas por el uso y distribución del espacio. En este sentido, la perspectiva territorial proporcionó elementos para entender, más allá de lo económico, los costos y/o beneficios que provoca la extracción de estos recursos naturales en contraposición al efecto que provoca sobre el contenido social de los territorios, es decir, sobre la vida de las personas y la consecución de condiciones de bienestar.

La introducción de esta perspectiva en el análisis permitió reconocer estrategias a través de las cuales los distintos actores, de manera efectiva o no, ejercen su territorialidad. Los resultados obtenidos confirman las grandes asimetrías que existen entre los actores en estos TdE. Asimismo, desvelan cómo las IE, de manera proporcional a su crecimiento y expansión, adquirieron un lugar hegemónico que les

habilitó para ejercer de manera efectiva su poder a través de la territorialidad; esto es, influir el comportamiento de las personas, las relaciones y los recursos determinando la manera como se conciben y organizan los territorios (Sack, 1986). De modo que los TdE son expresiones de estas relaciones de poder. La perspectiva territorial entonces, posibilitó la indagación de estas relaciones en la trayectoria de los conflictos, la manera como se configuraron resistencias frente al ejercicio del poder y las formas como éstas fueron neutralizadas.

El desarrollo de los casos de estudio muestra como la comprensión del territorio desde una perspectiva relacional abre el marco del análisis para indagar la interacción de las condiciones materiales dispuestas en el espacio, con las prácticas e intencionalidades de los actores que los habitan y sus efectos sobre la orientación del desarrollo local. De esta manera se confirma la pertinencia de avanzar en la inclusión de una perspectiva territorial en el abordaje de la relación entre IE y desarrollo (Warnaars, 2013a).

c. Contribución a la valoración de hipótesis en el campo de estudio

Este estudio se encuentra en sintonía con la línea de investigación que asume la complejidad de los conflictos en contextos de extracción y los entiende como resultado de la disrupción causada por las IE, pero también como oportunidad para generar cambios (Arellano-Yanguas, 2011; Bebbington, 2013a). En este sentido, los resultados de esta tesis aportan elementos para confirmar parcialmente la hipótesis respecto a la posibilidad de que el conflicto promueva cambios institucionales y políticos que permitan que las IE contribuyan de forma más efectiva y equitativa al desarrollo (Bebbington, 2013a; Bebbington, 2013b).

Esta tesis confirma que los conflictos en TdE desencadenan cambios que trascienden el ámbito institucional circunscrito a la gobernanza de los recursos. La perspectiva territorial adoptada en la definición del marco analítico permitió reconocer otros ámbitos en los que se generan cambios: (i) la disposición y uso del espacio, (ii) la capacidad de acción colectiva, (iii) la diversificación económica y (iv) los niveles de

igualdad. Si bien se identifican transformaciones provocadas por los conflictos en estos ámbitos, gran parte de ellas resultan desfavorables para el desarrollo local y aquellas que podrían incentivar procesos más promisorios son atenuadas. Dos consideraciones podrían hacerse a este respecto. En los casos estudiados, la ampliación de la capacidad de acción colectiva y el fortalecimiento de la cohesión social tenderían a incentivar mejores condiciones para el desarrollo local. En el análisis, el desencadenamiento de estos cambios es producido por conflictos provocados en torno a las condiciones medioambientales o la gestión adecuada de los recursos de regalías por parte de los gobiernos locales. Estos conflictos incentivaron la creación de nuevos actores colectivos que establecen alianzas con actores externos e intentan activar los mecanismos de control dispuestos por el Estado. En claro contraste, los conflictos originados por la demanda a las empresas de mayores beneficios por parte de sectores de la población local no contribuyen al fortalecimiento de la acción colectiva. Estos conflictos suelen resolverse a través de acuerdos bilaterales de corto plazo, en los que las empresas favorecen intereses particulares de personas o sectores de la población local. El conflicto es desactivado con la entrega de compensaciones, lo cual ejerce un efecto nocivo al debilitar procesos organizativos y contribuir a la fragmentación social.

La segunda consideración se refiere a la poca efectividad que han tenido los ajustes institucionales definidos desde el gobierno nacional como respuesta a algunos conflictos. En el análisis, estas transformaciones son valoradas como ambiguas. Los ajustes institucionales, aunque planteados para el alcance de condiciones favorables para el desarrollo local dependen de una adecuada implementación en los territorios. Ahí radica su reducida efectividad, en tanto a nivel local existen procesos que históricamente han condicionado el funcionamiento de las instituciones como, por ejemplo, la prevalencia de instituciones informales, la corrupción o la injerencia de actores armados ilegales en la gestión de los gobiernos locales.

En definitiva, los hallazgos realizados por esta tesis conducirían a pensar que los conflictos que incentivan o promueven la consecución de transformaciones propicias

para un desarrollo local equitativo e incluyente serían aquellos en los que la solución logre integrar la mayoría de intereses de los actores involucrados, fortalezca la capacidad de agencia de la ciudadanía y tome en consideración las condiciones particulares del territorio en el que será implementada.

Reflexiones finales y posibles líneas para avanzar en la investigación.

Durante el periodo que abarcó este estudio, los conflictos sociales relacionados con el desarrollo de IE se visibilizan y adquieren importancia en la agenda pública en Colombia. Las situaciones vividas en distintos lugares del país, de las que son ejemplo los casos aquí presentados, muestran las consecuencias que tuvo la implementación de una política sectorial “a múltiples velocidades”. Como fue planteado en el capítulo 4, esta política fomentó la ampliación acelerada de la frontera extractiva en un escenario de precariedad institucional. De tal manera que la instauración de las IE en los territorios se llevó a cabo con muchos vacíos y al margen del control del Estado en asuntos fundamentales como, por ejemplo, la relación de las empresas y los actores locales.

La política sectorial, definida desde el nivel nacional fue miope para la promoción del desarrollo local. Al orientarse más a definir procedimientos y facilitar las condiciones para que las empresas pudiesen extraer los minerales, no previó los desafíos que este tipo de proyectos implicaban para los territorios en diversos ámbitos ni la respuesta coordinada que tendría que producirse desde los distintos niveles de gobierno para afrontarlos, como ha sido expuesto en esta tesis. Por el contrario, se fortaleció un manejo centralista del sector a través de la definición de medidas desde el nivel nacional, decretadas más no deliberadas, lo cual se constituyó simultáneamente en un catalizador de conflictos y un obstáculo para la generación de transformaciones favorables para el desarrollo local de los TdE. El gobierno nacional debilitó la autoridad de los gobiernos subnacionales y desconoció a la ciudadanía que habitaba en estos lugares al concesionar amplias áreas para la explotación de recursos mineros. Para ello adujo el carácter de utilidad pública e interés social impuesto a la

actividad minera y petrolera y la propiedad del Estado sobre los recursos del subsuelo. Las tensiones entre el nivel nacional y subnacional fueron reiteradas en distintos asuntos, como la determinación de los usos del suelo, la distribución de los recursos de regalías y las competencias para la regulación de las empresas extractivas a nivel local, dando como resultado la activación de múltiples conflictos y limitando la consecución de soluciones sostenibles, más allá, de la desactivación de las protestas.

Teniendo en cuenta los hallazgos realizados con esta investigación podría afirmarse que la orientación de la política del sector minero-energético no tuvo claro el correlato que existía entre el suelo y el subsuelo en los distintos territorios para impulsar la denominada “locomotora minero-energética” en el país. La definición e implementación de una política cuya finalidad era aprovechar los precios favorables en mercados internacionales y fomentar el crecimiento económico, dando amplias ventajas a los actores privados ha pasado cuenta de cobro a los TdE. El desconocimiento de la realidad de estos lugares, en su gran mayoría territorios rurales con una institucionalidad estatal precaria y un tejido social debilitado por las dinámicas del conflicto armado provocó que el establecimiento de las IE complejizara su situación. De esta forma, la actividad extractiva antes que constituirse en oportunidad para los TdE, generó transformaciones adversas para el desarrollo local.

De acuerdo con la perspectiva cualitativa que ha orientado esta tesis, los resultados obtenidos del análisis no esperan ser generalizables a otros casos. Más bien aportan evidencia a estudios previos en este campo de estudio, asunto anteriormente tratado, además de ser una contribución a nivel teórico y metodológico para la realización de nuevos estudios cuyo interés sea explorar desde una perspectiva territorial las IE y el desarrollo local.

En este sentido, considero que el marco analítico propuesto para el análisis de las transformaciones territoriales es una herramienta que podría ser utilizada para la aproximación de otros estudios de caso o la realización de estudios comparados en los que teniendo como eje uno o varios de los ámbitos propuestos se profundice en las

transformaciones que se experimentan en distintos TdE. Así, por ejemplo, podrían reconocerse semejanzas o diferencias en los efectos que produce la explotación de un determinado mineral en distintas regiones o países; o avanzar en la identificación de singularidades a razón del tipo de mineral que sea explotado en los territorios. Por otra parte, el hallazgo respecto al efecto positivo sobre el desarrollo local del fortalecimiento de la capacidad de acción colectiva es un punto de inicio para el planteamiento de nuevas líneas de investigación. En este sentido, resulta interesante la indagación de las dinámicas ciudadanas que, a través del uso de mecanismos de participación como la consulta popular, han frenado el desarrollo de actividades mineras y petroleras en varios municipios de Colombia en los últimos años. Estas acciones proponen un debate importante en el país respecto a dos asuntos transversales a este estudio. El primero es el derecho de las autoridades y poblaciones locales a decidir sobre la explotación de los recursos mineros y energéticos de su territorio. El segundo es la realización de procesos de deliberación y conciliación entre los actores locales y el gobierno nacional, para la definición de criterios que mitiguen los efectos negativos y garanticen el despliegue institucional necesario para que la ejecución de actividades extractivas no menoscabe el desarrollo territorial.

Por último, más allá del ámbito académico, considero que el estudio es un aporte para la formulación de políticas públicas que tengan la voluntad política de definirse a partir de una visión integral de los territorios en los que serán implementadas. Igualmente esta tesis es una contribución para las poblaciones que habitan TdE o prevén la llegada de una IE, organizaciones sociales de base y ONG interesadas en estas temáticas, tanto desde la perspectiva de la formación como de la incidencia. Más allá de ser el requisito para obtener un título académico, será gratificante lograr que esta investigación salga de la biblioteca para documentar la situación vivida en los TdE y fortalezca las propuestas que desde distintos grupos sociales se están generando en relación al ordenamiento territorial y los modelos de desarrollo que podrían orientarlo.

Referencias

- Acosta, A. (2012). *La reforma al régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales* (Segunda Edición ed.). Bogotá: Litografía Impregon S.A.
- ACP. (2017). *Informe estadístico petrolero*. Bogotá D.C.: Asociación Colombiana del Petróleo.
- Agencia Nacional de Minería. (2017). *Departamento de Cesar. Caracterización de la actividad minera departamental*. Bogotá D.C.: ANM.
- Agnew, J. A. (1989). The devaluation of place in social science. En J. A. Agnew, & J. S. Duncan (Eds.), *The power of place: bringing together geographical and sociological imaginations* (pp. 9-29). Boston: Unwin Hyman.
- Agnew, J. A. (2002). Introduction. En J. A. Agnew, & J. M. Smith (Eds.), *American space/ American place. Geographies of the contemporary United States* (pp. 1-18). George Square, Edinburg: Edinburg University Press.
- Agnew, J. A. (2005). *Geopolítica: una re-visión de la política mundial* (Primera edición en español ed.). Madrid: Trama.
- Agnew, J. A., & Duncan, J. S. (1989). Introduction. En J. A. Agnew, & J. S. Duncan (Eds.), *The power of place: bringing together geographical and sociological imaginations* (pp. 1-8). Boston: Unwin Hyman.
- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theomai*, 27-28, 64-78.
- American Anthropological Association. (2012). Ethics blog: Full text of the 2012 statement. Recuperado de <http://ethics.americananthro.org>
- Arellano-Yanguas, J. (2008). *A thoroughly modern resource curse?: the new natural resource policy agenda and the mining revival in Peru*. Brighton: University of Sussex. Institute of Development Studies.
- Arellano-Yanguas, J. (2011). *¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú* (1a edición ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Arellano-Yanguas, J. (2013). Minería y conflicto en Perú: sembrar minerales, cosechar una avalancha de piedras. En A. Bebbington (Ed.), *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina* (pp. 151-184). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Arellano-Yanguas, J. (2017). Challenges for equitable development in mining and oil regions of Andean countries. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6(2), 98-122.
- Arellano-Yanguas, J., & Mejía Acosta, A. (2014). Distributing the wealth from the earth. *IDS Bulletin*, 45(5), 58-68.
- Auty, R. (1993). *Sustaining development in the mineral economies: the resource curse thesis*. Londres: Routledge.
- Auty, R. (2000). How natural resources affect economic development. *Development Policy Review*, 18(4), 347-364.
- Ballard, C., & Banks, G. (2003). Resource wars: the anthropology of mining. *Annual Review of Anthropology*, 32, 287-313.
- Banks, G. (2002). Mining and the environment in Melanesia: contemporary debates reviewed. *The Contemporary Pacific*, 14(1), 39-67.
- Banks, G. (2005). Resources and conflict in the Asia Pacific region. Linking resources and conflict the Melanesia way. *Pacific Economic Bulletin*, 20, 185-191.
- Banks, G., Kuir-Ayius, D., Kombako, D., & Sagir, B. (2013). Conceptualizing mining impacts, livelihoods and corporate community development in Melanesia. *Community Development Journal*, 48(3), 484-500.
- Baquero, O. (2012). *Estudio sobre mecanismos formales e informales de interacción, toma de decisiones, representación e incidencia política que desarrollan las Juntas de Acción Comunal en la definición de inversión social, contratación de bienes, servicios y empleo local de las empresas petroleras en zonas hidrocarburíferas del país*. Material inédito.

- Barrera, V. (2014). Las vicisitudes del desarrollo y conflicto armado en el Cesar. En F. González (Ed.), *Territorio y conflicto en la Costa Caribe* (pp. 227-330). Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.
- Barrios Giraldo, A. (2005). Evaluación de los regímenes fiscales de petróleo en Colombia. En A. Martínez (Ed.), *¿Es atractiva la contratación petrolera para la inversión privada en Colombia?* (pp. 13-64). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas.
- Barrios, M. (2013, Dic 11). El carbón se traga la frontera agrícola del Cesar. *El Heraldó*. Recuperado de <http://www.elheraldo.co/>
- Barrios, M. (2014, Nov 23). La sospechosa explosión demográfica de Boquerón. *El Heraldó*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/>
- Barrios, M. (2016, Mar 20). La Jagua un 'modelo' de corrupción en el manejo de regalías. *El Heraldó*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/>
- Bebbington, A. (2013a). Industrias extractivas, conflictos socioambientales y transformaciones político-económicas en la América andina. En A. Bebbington (Ed.), *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina* (pp. 25-58). Lima: IEP; CEPES; GPC.
- Bebbington, A. (2013b). *Natural resource extraction and the possibilities of inclusive development: politics across space and time*. (Working paper No. 21). Manchester: Effective States and Inclusive Development Research Centre (ESID).
- Bebbington, A., Bornschlegl, T., & Johnson, A. (2013). Political economies of extractive industry: from documenting complexity to informing current Debates. Introduction to Development and Change Virtual Issue 2. *Development and Change*, 0(0), 1-16.
- Bebbington, A., & Bury, J. (2013). Political ecologies of the subsoil. En A. Bebbington, & J. Bury (Eds.), *Subterranean struggles. New Dynamics of mining, oil, and gas in Latin America*. (First ed., pp. 1-25). Estados Unidos de América: University of Texas Press.

- Bebbington, A., & Hinojosa, L. (2007). Conclusiones: minería, neoliberalización y reterritorialización en el desarrollo rural. En A. Bebbington (Ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. (pp. 281-314). Lima: IEP, CEPES.
- Bebbington, A., Hinojosa, L., Bebbington, D. H., Burneo, M. L., & Warnars, X. (2008). Contention and ambiguity: mining and the possibilities of development. *Development and Change*, 39(6), 887-914.
- Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., Hinojosa, L., Burneo, M., Warnars, X., & Bury, J. (2013). Anatomías del conflicto: la negociación de las geografías de la industria extractiva en los países andinos. En A. Bebbington (Ed.), *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina* (pp. 321-347). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Becker, B. (1982). El uso político del territorio. Consideraciones a partir de una visión del tercer mundo. *Revista Geográfica De América Central*, (17-18), 13-26.
- Benavides, J. (2014). La minería en Colombia: principales problemas y hoja de ruta para eliminar cuello de botella. En J. Benavides (Ed.), *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero* (Primera edición ed., pp. lvi). Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes, Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).
- Berdegú, J., Bebbington, A., & Escobal, J. (2015). *Conceptualizando la diversidad espacial en el desarrollo rural Latinoamericano: Estructuras, instituciones y coaliciones*. (Documento de trabajo No. 164). Santiago, Chile: Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo - RIMISP.
- Berdegú, J., & et al. (2012). *Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América latina*. (Documento de trabajo No. 110). Santiago, Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales - RIMISP.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Bermúdez Rico, R. (2012). Impactos de los grandes proyectos mineros en Colombia sobre la vida de las mujeres. En C. Toro Pérez, J. Fierro Morales, S. Cornado Delgado, & T. Roa Avendaño (Eds.), *Minería, territorio y conflicto en Colombia* (pp. 355-369). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derechos Ciencias Políticas y Sociales. UNIJUS.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo local ¿De qué estamos hablando? En A. Vázquez, & O. Madoery (Eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 48-74). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Bonnet, J. (2007). *Minería y desarrollo económico en el Cesar. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*. (Documentos de Trabajo No. 85). Cartagena de Indias: Banco de la República.
- Bonnet, J., & Urrego, J. (2014). *El sistema general de regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*. (Documentos de Trabajo No. 198). Cartagena de Indias: Banco de la República.
- Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431-451.
- Buitelaar, R. (2001). Síntesis: potencialidades y limitaciones de las aglomeraciones mineras en América Latina. En R. Buitelaar (Ed.), *Agglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina* (pp. 299-312). Bogotá: CEPAL, Alfaomega Grupo Editor.
- Bustos Sánchez, P. (2016). Cómo reconocer a los falsos veedores. Recuperado de http://www.revistaelmetro.com/metroweb/pablo_bustos16jun16.html
- CAJAR. (2016). Por sismos en Puerto Gaitán piden suspender reinyecciones de agua para producción petrolera. Recuperado de <https://www.colectivodeabogados.org>
- CAJAR, & FIDH-OMCT. (2017). *Defender. El territorio y el ambiente en contextos de actividad de empresas extractivas*. Bogotá D.C.: Ediciones Antropos.

- CAJAR, PASO, ENS, & FIDH. (2016). *El costo humano del petróleo*. Bogotá: Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Cajar), Federación Internacional de Derechos Humanos FIDH, PASO Internacional.
- Calero Chacón, J. E. (2011). *Informe especial de riesgo electoral. Elecciones regionales. 2011*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Campodónico, H. (2007). *Gestión mixta y privada de la industria de hidrocarburos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Carrillo, L. (2010). *El uso de los consejos comunitarios de gobierno como propaganda política por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en su primer periodo. (Tesis Pregrado)*. Bogotá: Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Castillo Torres, E. (2013). *Análisis de la reforma institucional de la política pública de regalías en Colombia (Tesis de maestría)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política.
- Castro, F., & Rincón, N. (2014). *Evaluación institucional y de procesos con énfasis en el ciclo de proyectos del sistema general de regalías*. Bogotá: Fedesarrollo - Centro de Investigación Económica y Social.
- Catrileo-Arboleda, Z., & Coronado, S. (2014). *Transformaciones territoriales en la comunidad El Hatillo. Un recorrido por los impactos de la minería de carbón*. Bogotá: CINEP/PPP.
- CENSAT & MinigWatch Canadá. (2009). *Tierras y conflicto. Extracción de recursos, derechos humanos y responsabilidad social empresarial: compañías canadienses en Colombia*. Colombia: Inter Pares.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *La maldita tierra. Guerrilla, paramilitares, mineras y conflicto armado en el departamento de Cesar*. Bogotá: CNMH.

- Cepeda Castro, I. (2015). *Convenios entre empresas del sector minero-energético y fuerza pública. ¿Cuál es el papel de la fuerza pública en el posconflicto armado? Material inédito*. Recuperado el 16/11/2017, . Recuperado de <http://www.ivancepedacastro.com/wp-content/uploads/2015/11/DEBATE-CONVENIOS.pdf>
- CGR. (2011). *Informe consolidado de auditoria gubernamental con enfoque integral. Modalidad Regular. Instituto Colombiano de Geología y Minería - INGEOMINAS. Vigencia 2010*. Bogotá D.C.: Contraloría General de la República.
- CGR. (2013). *Evaluación del proceso de reasentamiento poblacional por minería del carbón en el departamento del Cesar*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- CGR. (2015a). *Informe de Auditoría No. 12. Recursos de regalías municipio de la Jagua de Ibirico - Departamento del Cesar. Vigencias 2012, 2013, 2014*. Bogotá D.C.: Contraloría General de la República.
- CGR. (2015b). *Informe de auditoría. Recursos de regalías. Municipio de Puerto Gaitán. Vigencias 2012, 2013 y 2014*. Bogotá D.C.: Contraloría General de la República.
- CGR. (2016). *Informe sobre la Situación de las finanzas del estado. Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2015*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- CGR. (2017). En el segundo semestre de 2016: Contraloría encontró 154 hallazgos fiscales. Comunicado de Prensa No 4. Recuperado de <http://www.contraloria.gov.co/>
- CGR. (2017b). *Informe de auditoría. Recursos de regalías municipio de El Paso - Departamento de Cesar. Vigencias 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016*. Bogotá D. C.: Contraloría General de la República.
- Chacón, J. (2011, May 30). La piñata de los títulos mineros. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com>

- Charbit, C. (2011). *Governance of public policies in decentralized contexts. The multi-level approach*. (Working Paper No. 4). OECD Regional Development Working Papers.
- Coller, X. (2005). *Estudio de casos* (Segunda ed.). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). Greed and grievance in civil war. *Oxford Economic Papers*, 56(4), 563-595.
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2005). Resource rents, governance, and conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 625-633.
- Collins, R. (1975). *Conflict sociology. Toward an explanatory science*. Nueva York: Academic Press.
- Collins, R. (1990). Conflict theory and the advance of macro-historical sociology. En G. Ritzer (Ed.), *Frontiers of social theory: the new syntheses* (pp. 68-87). Nueva York: Columbia University Press.
- Colprensa. (2011a, Agost 20). Nuevas protestas petroleras en Puerto Gaitán son injustificadas: Gobierno Nacional. *Vanguardia.Com* . Recuperado de <http://www.vanguardia.com/>
- Colprensa. (2011b, Sept 23). Pacific reactiva operaciones en Meta y avanzan investigaciones a contratistas. *Vanguardia.Com* . Recuperado de <http://www.vanguardia.com/>
- Comité Ambiental, Agrario y Comunitario de Puerto Gaitán. (2014). *Pliego unitario de las comunidades de Puerto Gaitán*. Material inédito. Recuperado el 12 /03/2018, .Recuperado de <http://asociacionminga.org/images/stories/2014/comunicados/pliegotogaitan.pdf>
- Comité Ambiental, Agrario y comunitario del municipio de Puerto Gaitán. (2014). *Denuncia penal por la presunta comisión de los delitos contra los recursos naturales y el ambiente*. Material inédito.

- Concejo Municipal de Puerto Gaitán. (2012). *Acuerdo No. 012. "Por el cual se instituyen y codifican los centros poblados, las veredas y barrios del municipio de Puerto Gaitán (Meta) y se otorgan unas facultades pro t  pore al alcalde municipal"*. Puerto Gaitán, Meta: Alcaldía de Puerto Gaitán.
- CONPES. (1996). *Lineamientos para incrementar la participación del sector privado en el complejo carbonífero "El Cerrejón Zona Norte"*. (Documento CONPES No. 2895). Santafé de Bogotá D.C.: República de Colombia. MHCP-MINMINAS- DNP: UINFE-DIPAD.
- CONPES. (2014). *Política para el desarrollo integral de la Orinoquia: Altillanura - Fase I*. (Documento CONPES No. 3797). Bogotá D.C.: Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- Corte Constitucional. (1991). *Constitución Política de Colombia. Actualizada con los actos legislativos de 2015*. Colombia: Imprenta Nacional.
- Coser, L. A. (1964). *The functions of social conflict*. Nueva York: Free Press.
- Coser, L. A. (1970). *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Cowen, M. P., & Shenton, R. W. (1996). *Doctrines of development*. Londres: Routledge.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches*. (2nd ed.). Estados Unidos de América: Sage Publications.
- CSIR-Cesar. (2005). *Pilas con las regalías* (Trimestral, No. 1). Valledupar: Boletín El Observador de las Regalías.
- CSIR-Cesar. (2008). *La Jagua, Chiriguaná y El Paso: Desarrollo congelado* (Trimestral, No. 11). Valledupar: Boletín El Observador de las Regalías.
- CSIR-Cesar. (2009). *CSIR se fortalece* (Trimestral, No. 18). Valledupar: Boletín El Observador de las Regalías.

- CSIR-Cesar. (2012). *Cambiamos pero seguimos* (Trimestral, No. 28). Valledupar: Boletín El Observador de las Regalías.
- Dahrendorf, R. (1962). *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Madrid: Rialp.
- Dahrendorf, R. (1966). *Sociedad y libertad: hacia un análisis sociológico de la actualidad*. Madrid: Tecnos.
- Dahrendorf, R. (1968). Hacia una teoría del conflicto social. En A. Etzioni, & E. Etzioni-Halevy (Eds.), *Los cambios sociales: fuentes, tipos y consecuencias* (pp. 97-107). México: Fondo de Cultura Económica.
- D'Amico, V. (2013). *La desigualdad como definición de la cuestión social en las agendas transnacionales sobre políticas sociales para América Latina. Una lectura desde las ciencias sociales*. (Working Paper No. 49). Berlín: disiguALdades.net. Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America. Recuperado de <http://www.desigualdades.net/>
- DANE. (2008). *Cuentas Nacionales Departamentales (Base 1975). PIB por ramas de actividad económica a precios corrientes*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Estadística. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales#datos-agrupados>
- DANE. (2012). *Información Estadística. Colombia. Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI, por total, cabecera y resto, según departamentos y municipios. A Junio 2012. Resultados censo general 2005*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/censos/resultados/NBI_total_municipios_30_Jun_2012.xls
- DANE. (2016). *Pobreza Monetaria 2015: Cesar*. Bogotá D. C.: Departamento Nacional de Estadística. Recuperado

de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2015/Cesar_Pobreza_2015.pdf

DANE. (2017a). *Colombia, exportaciones de café, carbón, petróleo y sus derivados, ferroníquel y no tradicionales 1992 - 2017p (julio)*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado de <http://dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>

DANE. (2017b). *Cuentas departamentales - CD. Producto Interno Bruto. 2016 preliminar*. Bogotá D. C.: Departamento Nacional de Estadística. . Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2005/Bol_dptal_2016preliminar.pdf

DANE. (2017c). *Cuentas Departamentales. PIB por ramas de actividad económica a precios corrientes. Serie 2000-2016 (preliminar)*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales#datos-agrupados>

Defensoría del Pueblo, Regional Cesar. (2014). *Gestión defensorial con relación a las afecciones que sufren los habitantes y/o pobladores del corredor minero en el centro del departamento del Cesar*. Material inédito.

Diálogo Social Puerto Gaitán. (2011). *Memorias 3 de agosto de 2011*. Material inédito.

Díaz Iglesias, O. (2013). *Cadena del Petróleo 2013*. Bogotá D.C.: Unidad de Planeación Minero Energética - UPME.

DNP. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

DNP. (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. "Prosperidad para Todos"*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/>

- Durán, R., González, W., & et al. (2014). *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*. Bogotá D.C.: Contraloría General de la República.
- El Espectador. (2011a, Oct 26). Crudo panorama en Rubiales. *Diario El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com>
- El Espectador. (2011b, Sept 20). Puerto Gaitán (Meta), en toque de queda indefinido. *Diario El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/>
- El Espectador. (2011c, Ene 3). Puerto Gaitán, el otro dorado. *Diario El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com>
- El Espectador. (2011d, Dic 1). Títulos mineros aumentaron 1.089%. *Diario El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com>
- El Espectador. (2011e, Jul 20,). Tras protestas, Pacific Rubiales anuncia restablecimiento de producción. *Diario El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com>
- El Espectador. (2016a, Jun 11). Corte Constitucional frena en seco la locomotora minera. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/>
- El Espectador. (2016b, Feb 25). La satanización de la consulta previa. *EL Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com>
- El Pilón. (2018, May 18). Corporación PDP Cesar, 10 años entre conflicto y paz. *El Pilón*. Recuperado de <http://elpilon.com.co>
- El Tiempo. (2007a, Feb 17). Gobernador del Cesar, Hernando Molina Araújo, señalado de ser parte de las Auc. *Diario El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com>
- El Tiempo. (2007b, Oct 3). Por sus fueros. *Diario El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com>
- El Tiempo. (2007c, Feb 11). Violentos disturbios en La Jagua de Ibirico. *Eltiempo.Com*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com>
- El Tiempo. (2007d, Feb 12). Visita de Uribe calmó a La Jagua de Ibirico. *Eltiempo.Com*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com>

- El Tiempo. (2011a, Oct 26). En medio de tensa calma sigue producción en Rubiales. *Diario El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com>
- El Tiempo. (2011b, Oct 4). Pacific invertirá US\$25 millones en Puerto Gaitán. *Diario El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com>
- El Tiempo. (2011c, Agos 20). Protestas sacuden a Puerto Gaitán. *Diario El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com>
- El Tiempo. (2011d, Oct 6). Sanciones a 12 subcontratistas petroleros en Puerto Gaitán. *Diario El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com>
- El Tiempo. (2012, Dic12). Investigan asesinato de Milton Rivas, líder comunal de Puerto Gaitán. *Diario El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com>
- El Tiempo. (2015, Mar 16). Trabajadores de Rubiales, en alerta para no perder ventajas laborales. *Diario El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com>
- El Tiempo. (2016, Jun 14). El sector de la minería se siente acosado por la Corte Constitucional. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com>
- Elias, N. (1978). Apuntes sobre el concepto de lo cotidiano. En V. Weiler (Ed.), *La civilización de nuestros padres y otros ensayos* (pp. 331-347). Bogotá D. C.: Grupo Editorial Norma.
- Eschenhagen, M. L., & Baca, H. (2014). Comunidades aymaras y la gran minería. Una mirada a los argumentos detrás del conflicto socioambiental en Puno, Perú. En B. Göbel, & A. Ulloa (Eds.), *Extractivismo minero en Colombia y América Latina* (pp. 75-105). Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá); Ibero - Amerikanisches Institut (Berlín).
- Escobar, A., & Martínez, H. (2014). El sector minero colombiano actual. En J. Benavides (Ed.), *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero* (Primera edición ed., pp. 1-68). Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes, Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).
- Escobar, A. (2012). *La invención del desarrollo* (Segunda edición ed.). Popayán: Universidad del Cauca.

- Escuela Nacional Sindical. (2011). Se cumplió el plazo para la instalación de la Mesa Laboral en Puerto Gaitán, y ésta todavía no arranca. Recuperado de <https://www.colectivodeabogados.org>
- Escuela Nacional Sindical. (2014). Ante Min-trabajo 50 sindicatos presentarán querellas masivas contra Pactos Colectivos. Recuperado de <http://ail.ens.org.co>
- Esteller, R., & López, L. (2011). Cepsa enciende la mecha de una batalla campal en Colombia por sus despidos. *elEconomista.es*. Recuperado de <http://www.eleconomista.es/>
- Fedesarrollo. (2004). *Petróleo y carbón: situación actual y perspectivas*. (Coyuntura Económica). Bogotá, D.C.: Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/>
- Fernández, J. P. (2010, Oct 14). Lo que se oculta tras el debate de las regalías. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/>
- Fernández, M. I., Asensio, R., & et al. (2013). Las coaliciones territoriales transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zona rurales de América Latina. En M. I. Fernández, & R. Asensio (Eds.), *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina* (pp. 19-52). Lima: Instituto de Estudios Peruanos, RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Fierro Morales, J. (2012a). La política minera en Colombia: la articulación y potenciación de conflictos alrededor de intereses privados. En C. Toro Pérez, J. Fierro Morales, S. Cornado Delgado, & T. Roa Avendaño (Eds.), *Minería, Territorio y Conflicto en Colombia* (pp. 179-212). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derechos Ciencias Políticas y Sociales. UNIJUS.
- Fierro Morales, J. (2012b). *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá: ILSA.
- Fierro Morales, J. (2014). Análisis intersectorial sobre la minería de carbón en el departamento del Cesar. Un enfoque desde la perspectiva del riesgo. En L. J. Garay Salamanca (Ed.), *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia*

- socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*. (pp. 43-161). Bogotá D.C.: Contraloría General de la República.
- Filer, C. (1990). The Bougainville rebellion. The mining industry and the process of social disintegration in Papua New Guinea. *Canberra Anthropology*, 13(1), 1-39.
- Filer, C., & Macintyre, M. (2006). Grass roots and deep holes: community responses to mining in Melanesia. *Contemporary Pacific*; 18(2), 215-231.
- FIP. (2015). *El ELN y la industria petrolera: ataques a la infraestructura en Arauca*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Foucault, M. (1976). *The History of Sexuality. Volume I: An Introduction* [Histoire de la sexualité] (R. Hurley Trans.). Nueva York: Pantheon Books.
- Foucault, M. (1982). The subject and power. En H. Dreyfus, & P. Rainbow (Eds.), *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics* (pp. 208-226). Great Britain: The University of Chicago Press.
- Gaitán, L., Martínez, M., Pérez, P., & Velásquez, F. (2011). *El sector extractivo en Colombia*. Bogotá D.C.: Foro Nacional por Colombia.
- Galindo León, P. E. (2012). *Expansión y conflictos hidrocarburíferos en la cuenca Andino-Amazónica 1990-2010 (Tesis doctoral)*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Gamarra, J. (2005). *La economía del Cesar después del algodón. Documento de trabajo sobre economía regional*. (Documento de trabajo No. 59). Cartagena de Indias: Banco de la República.
- Garay Salamanca, L. J. (2013). Globalización/glocalización, soberanía y gobernanza. A propósito del cambio climático y el extractivismo minero. En L. J. Garay Salamanca (Ed.), *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. (pp. 9-21). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Gedicks, A. (1993). *The new resource wars: native and environmental struggles against multinational corporations*. Boston: South End.

- Gerring, J. (2007). *Case study research: principles and practices*. Estados Unidos de América: Cambridge University Press.
- Gilberthorpe, E., & Rajak, D. (2016). The Anthropology of Extraction: Critical Perspectives on the Resource Curse. *The Journal of Development Studies*, 1-19.
- Glesne, C. (1999). *Becoming qualitative researchers: an introduction* (2nd ed.). Londres: Addison Wesley Longman.
- Göbel, B., Góngora-Mera, M., & Ulloa, A. (2014). Las interdependencias entre la valorización global de la naturaleza y las desigualdades sociales: abordajes multidisciplinarios. En B. Göbel, M. Góngora-Mera, & A. Ulloa (Eds.), *Desigualdades socioambientales en América Latina* (pp. 13-48). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Ciencias Humanas. Grupo Cultura y Ambiente. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut.
- Göbel, B., & Ulloa, A. (2014). Colombia y el extractivismo en América Latina. En B. Göbel, & A. Ulloa (Eds.), *Extractivismo minero en Colombia y América Latina* (pp. 15-33). Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá); Ibero - Amerikanisches Institut (Berlín).
- Gobernación del Cesar. (2016). *Plan de Desarrollo Departamento del Cesar 2016-2019. El camino del desarrollo y la paz*. Recuperado de <http://cesar.gov.co>
- Gobernación del Meta. (2016). *Puerto Gaitán - Ficha Municipal*. Material inédito. Recuperado el 7 de agosto de 2017. Recuperado de <http://www.meta.gov.co>
- Gómez, A. (2015, Jun 19). Multinacionales del carbón no cumplen. *Las2Orillas.Co*. Recuperado de <https://www.las2orillas.co/>
- González Posso, C. (2011). *Petróleo y transformación de Conflictos*. Bogotá: Indepaz.
- González, S. (2005). La geografía escalar del capitalismo actual. *Geo Crítica / Scripta Nova. Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales*, IX (189), 1-17.
- Goodwin, J., & Jasper, J. (2009). When and why do social movements occurs? En J. Goodwin, & J. Jasper (Eds.), *The social movement reader: cases and concepts* (2nd ed., pp. 10-52). Reino Unido: Blackwell Publishing.

- Grindle, M. (2007). *Going Local. Decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Estados Unidos de América: Princeton University Press.
- Grupo Prodeco. (2017). *Informe Ejecutivo 2016*. Barranquilla: Grupo Prodeco.
- Gudynas, E. (2009). *Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo*. Quito: CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social).
- Gudynas, E. (2011a). Caminos para las transiciones post extractivistas. En A. Alayza, & E. Gudynas (Eds.), *Transiciones, post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú* (pp. 187-216). Lima (Perú): RedGE y CEPES.
- Gudynas, E. (2011b). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. En M. Lang, & M. Dunia (Eds.), *Mas allá del desarrollo. Grupo permanente de alternativas para el desarrollo*. (pp. 21-53). Quito, Ecuador: El Conejo.
- Gutiérrez Lemus, O. (2012). Meta: entre la riqueza y el conflicto. En M. Giraldo (Ed.), *Regiones en conflicto. Comprender para transformar. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano. Colombia 2011* (pp. 53-81). Bogotá, Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Gutiérrez Lemus, O. (2014). *Meta: Análisis de conflictividades y construcción de paz*. Colombia: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Gutiérrez Lemus, O., & Celis, L. E. (2014). *Cesar: Análisis de conflictividades y construcción de paz*. Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Gutiérrez Sanín, F., & Zuluaga Borrero, P. (2011). Hacia un país minero: retos para el sistema político y el Estado. *Nueva Sociedad*, (231), 96-114.
- Gutiérrez Torres, C. (2010, Sep 11). El pueblo más robado de Colombia. *Diario El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com>
- Harvey, D. (2005). *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.

- Haslam, P. A., & Tanimoune, N. A. (2016). The determinants of social conflict in the Latin American mining sector: New Evidence with Quantitative Data. *World Development*, 78, 401-419.
- Hernández Bonivento, J. (2017). Gobernanza abierta a nivel local: teoría y práctica en América Latina. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas, & D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 341-351). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hernández Gamarra, A., & Herrera Araujo, F. (2015). *Evaluación del Sistema General de Regalías*. Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Herrera, L., García, M., Coronado, S., Cadena, A., Figueroa, M., & Yepes, A. (2012). *Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia*. Bogotá D.C.: Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP/PPP).
- Herz, S., La Vina, A., & Sohn, J. (2007). En Sohn J. (Ed.), *Development without conflict. The business case for community consent*. Washington D.C.: World Resource Institute.
- Howitt, R. (1993). "A world in a grain of sand": towards a reconceptualisation of geographical scale. *Australian Geographer*, 24(1), 33-44.
- Humphreys, M. (2005). Natural resources, conflict, and conflict resolution: uncovering the mechanisms. *The Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 508-537.
- ICMM. (2009). *Manejo y resolución de inquietudes y conflictos a nivel local*. Londres: ICMM.
- IGAC. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá D. C.: Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Imprenta Nacional de Colombia.
- IGAC. (2014a). Departamento del Cesar: división político-administrativa. Recuperado de <https://www.igac.gov.co>

- IGAC. (2014b). Departamento del Meta: división político-administrativa. Recuperado de <https://www.igac.gov.co>
- Ingeominas. (2004). *El carbón colombiano. Recursos, reservas y calidad*. Bogotá: Instituto Colombiano de Geología y Minería.
- IPIECA. (2012). *Mecanismos de reclamación a nivel operacional. Estudio de buenas prácticas de IPIECA*. Londres: IPIECA.
- Jean, D. (1996, Agosto 22). Oil companies buying an army to ward off rebels in Colombia. *Nueva York Times*. Recuperado de <http://www.nytimes.com>
- Joas, H., Knöbl, W., & Skinner, A. (2009). *Social theory: twenty introductory lectures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Karl, T. L. (1997). *The paradox of plenty. Oil booms and petro-states*. Estados Unidos de América: University of California Press.
- Kirsch, S. (1997). Is Ok Tedi a precedent? Implications of the lawsuit. En G. Banks, & C. Ballard (Eds.), *The Ok Tedi Settlement: issues, outcomes and implications* (pp. 118-140). Canberra: National Centre for Development Studies and Resource Management.
- Kirsch, S. (2002). Anthropology and advocacy. A case study of the campaign against the Ok Tedi Mine. *Critique of Anthropology*, 22(2), 175-200.
- Kirsch, S. (2014). *Mining capitalism*. Estados Unidos de América: University of California Press.
- Klein, J. (2006). Geografías y desarrollo local. En A. Lindón, & D. Hiernaux (Eds.), *Tratado de Geografía Humana* (Primera ed., pp. 303-319). Barcelona: Anthropos Editorial.
- Korinek, J. (2015). *Managing the minerals sector: Implications for Trade from Peru and Colombia* (Trade policy Paper, No 186 ed.). Paris: OECD. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/5jrp6wrc2r7l-en>
- Kriesberg, L. (1975). In Contín Sanz A., Cappelo H. M. (Eds.), *Sociología de los conflictos sociales*. México: Trillas.

- Kvale, S. (1996). *Inter Views: An introduction to qualitative research interviewing*. Estados Unidos de América: Sage Publications.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa* [Doing Interviews] (T. Del Amo, C. Blanco Trans.). Madrid: Ediciones Morata.
- Lefebvre, H. (1974). *The production of space*. Oxford: Blackwell.
- León, J. (2011, Dic 16). La reforma de regalías: la recentralización del poder más drástica en décadas. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/>
- Lewin, J. E. (2016, Nov 11). Así quiere el gobierno que sea la consulta previa. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com>
- Lindón, A. (2006). Geografías de la vida cotidiana. In A. Lindón, & D. Hiernaux (Eds.), *Tratado de Geografía Humana* (Primera ed., pp. 356-400). Barcelona: Anthropos Editorial.
- Lindón, A., & Hiernaux, D. (2006). La geografía humana: un camino a recorrer. In A. Lindón, & D. Hiernaux (Eds.), *Tratado de geografía humana* (Primera ed., pp. 7-22). Barcelona: Anthropos Editorial.
- Llano 7 días. (2011, Agos 1). Llegarán 400 militares a batallón energético en Rubiales. *Llano 7 Días*. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/tools/download/55081>
- López, E., Montes, E., Garavito, A., & Collazos, M. (2012). *La economía petrolera en Colombia (Parte I). Marco legal - contractual y principales eslabones en la cadena de producción (1920 -2010)*. (Borradores de Economía ed.). Bogotá D.C.: Banco de la República de Colombia.
- Maconachie, R., & Hilson, G. (2013). Editorial introduction: the extractive industries, community development and livelihood change in developing countries. *Community Development Journal*, 48(3), 347-359.
- Madoery, O. (2007). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. San Martín, Provincia de Buenos Aires: UNSAM.

- Martínez Allier, J. (2010). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. (Cuarta ed.). Perú: Espiritrompa Ediciones.
- Martínez, M., Peña, J., & Velásquez, F. (2013). *El sector extractivo en Colombia 2011 - 2012*. Bogotá D.C.: Foro Nacional por Colombia.
- Massé, F., & Camargo, J. (2012). *Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia*. Bogotá D.C.: CITpax Colombia, Observatorio Internacional.
- Massé, F., & Camargo, J. (2013). *Actores armados ilegales y sector petrolero del Meta*. Bogotá: CITpax Colombia, Observatorio Internacional DDR- Ley Justicia y Paz.
- Maxwell, J. (2005). *Qualitative research design: an interactive approach* (2nd ed.). Estados Unidos de América: Sage Publications.
- Maxwell, J. (2012). *A realist approach for qualitative research*. Estados Unidos de América: Sage Publications.
- Maya, M. (2012, Agos 25). El vagón sindical se le pega a la locomotora minera. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/>
- Mc Adam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer editorial.
- Mejía Tobón, S. A. (2005). *La cadena del carbón en Colombia*. Bogotá D. C.: Unidad de Planeación Minero Energética - UPME.
- Mejía, C., Sánchez, F., & Herrera, F. (2005). *Impacto de las regalías del carbón en los municipios del Cesar 1997-2003*. Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Mejía, J. E. (2007, Feb 13). La Jagua de Ibirico, un pueblo rico convertido en la tierra del olvido. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/>
- Mesas de Concertación. (2011). *Acuerdo de Trabajo. Catedral Puerto Gaitán. Departamento del Meta 30 de septiembre de 2011*. Material inédito.
- Miles, M., & Huberman, A. M. (1988). *Qualitative data analysis*. Estados Unidos de América: Sage Publications.

- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Términos de referencia. Sector Hidrocarburos. Estudio de Impacto Ambiental*. Material inédito. Recuperado el Abril 25, 2017, . Recuperado de <http://www.anla.gov.co/>
- Ministerio de Defensa. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá D.C.: Presidencia de la República; Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2011). Acciones de Minprotección en conflicto petrolero en Puerto Gaitán, Meta. Boletín de Prensa No 253. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/>
- Molano Bravo, A. (2011a, Sept 25). Campo Rubiales. *Diario El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com>
- Molano Bravo, A. (2011b, Sept 24). Combustión Petrolera. *Diario El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com>
- Molano Bravo, A. (2012, Dic 23). La altillanura en crudo. *Diario El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com>
- Montero, D. (2011, May 9). En Puerto Gaitán las inscripciones de cédulas aumentan inusualmente, ¿está Pacific Rubiales detrás? *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/>
- Montero, D. (2012, Mar 5). Los relegados de la nueva torta de las regalías. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/>
- Moody, R. (2007). *Rocks & hard places. The globalization of mining*. Londres: Zed Books.
- Moor, M., & Van de Sandt, J. (2014). *El lado oscuro del carbón. La violencia paramilitar en la zona minera del Cesar, Colombia*. Utrecht, Países Bajos: Pax.
- Moore, J., & Velásquez, T. (2013). La soberanía hipotecada: los movimientos antimineros, el Estado y las empresas mineras multinacionales bajo el "Socialismo del Siglo XXI" de Correa. En A. Bebbington (Ed.), *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina* (pp. 185-217). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Müller-Hoff, C., & Saage-Maaß, M. (2011). *Empresas transnacional en Latinoamérica: ¿Un peligro para los derechos humanos?* Berlin: Brot für die Welt; Misereor; European Center For Constitutional and Human Rights.
- Nem Singh, J., & Bourgouin, F. (2013). Resource governance at a time of plenty. En J. Nem Singh, & F. Bourgouin (Eds.), *Resource governance and developmental states in the global south* (pp. 1-18). Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Nieto Matiz, C. (2012). El encuentro entre políticos y paramilitares: configuración regional, arreglos institucionales y disputas por el poder político en Meta y Casanare. En F. González (Ed.), *Conflicto y territorio en el oriente colombiano* (pp. 103-186). Bogotá D.C, Colombia: ODECOFI, CINEP/PPP.
- Observatorio de Restitución de la tierra en Colombia. (2015). *"Ni vencedores ni vencidos": restitución de tierras en el Alto Tillavá*. Bogotá: CINEP/PPP.
- OECD. (2014). Gobernanza multinivel en Colombia. En OECD (Ed.), *Colombia: La implementación del buen gobierno* (pp. 211-278). Paris: OECD Publishing.
- Orduz, N. (2012, Sept 2). Las polémicas del código minero que tendrá que enfrentar Rengifo. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/>
- Orihuela, J. C., & Thorp, R. (2013). La economía política del manejo de las industrias extractivas en Bolivia, Ecuador y Perú. En A. Bebbington (Ed.), *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina* (pp. 59-86). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ortiz Rodríguez, A. C. (2014). *Manual de derecho minero*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ortiz, R. (1998). *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Santafé de Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Oslender, U., & Agnew, J. (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*, (13), 191-213.

- Ospina, J. M. (2013, Sept 6,). "El boom minero cogió al país con los calzones abajo". Entrevista a Amylkar Acosta. *Las2Orillas.Co*. Recuperado de <https://www.las2orillas.co/>
- Pacheco, D. (2011, Oct 8,). ¿Ganancias sindicales con el TLC? *Diario El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com>
- Pacific Rubiales Energy. (2012). *Informe de Sostenibilidad 2011*. Bogotá D.C.: PRE.
- Pacific Rubiales Energy. (2013). *Informe de Sostenibilidad 2012*. Bogotá D.C.: PRE.
- Pacific Rubiales Energy. (2014). *Informe Anual y de Sostenibilidad 2013*. Bogotá D.C.: PRE.
- Padilla Ormeño, C. (2012). Minería y conflicto sociales en América Latina. En C. Toro Pérez, J. Fierro Morales, S. Coronado & T. Roa Avendaño (Eds.), *Minería, territorio y conflicto en Colombia* (pp. 37-58). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derechos Ciencias Políticas y Sociales. UNIJUS.
- Papayakis, E. (2016). The Resource Curse - What Have We Learned from Two Decades of Intensive Research: Introduction to the Special Issue. *The Journal of Development Studies*, 1-11.
- Pardo, L. Á. (2013a). Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano. En L. J. Garay Salamanca (Ed.), *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. (pp. 175-210). Bogotá D. C.: Contraloría General de la República.
- Pardo, L. Á. (2013b, May 13). Resurrección del viejo código de minas. *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/>
- PAS, & ASK. (2015). *Informe Sombra de sostenibilidad de las operaciones de Glencore en Colombia*. Bogotá: Pensamiento Acción Social - PAS; Arbeitsgruppe Schweiz-kolumbien- ASK!.
- PDPC, & Grupo Prodeco. (2016). PDP Cesar firma alianza de capacidades para la paz. Recuperado de <http://redprodepaz.org.co/>

- Pegg, S. (2006). Mining and poverty reduction: Transforming rhetoric into reality. *Journal of Cleaner Production*, 14(3–4), 376-387.
- Peña, J., Martínez, M., & Calle, M. (2014). *La normativa minera en Colombia*. (Foro Debates No. 8). Bogotá D.C.: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Pérez- Rincón, M. A. (2014). Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. En L. J. Garay Salamanca (Ed.), *Minería en Colombia: control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*. (pp. 253-319). Bogotá D.C.: Contraloría General de la República.
- Pérez- Rincón, M. A. (2016). *Caracterizando las injusticias ambientales en Colombia: estudio para 115 casos de conflictos socio-ambientales*. (No. 01). Cali, Colombia: Universidad del Valle - Instituto CINARA.
- Pérez Salazar, B. (2011). Historias de la captura de rentas públicas en los Llanos Orientales. In M. Romero (Ed.), *La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política*. (pp. 75-148). Bogotá D.C.: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Pizarro Leongómez, E. (2015). Una lectura múltiple y pluralista de la historia. En E. Pizarro Leongómez (Ed.), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 1-94). Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- PNUD. (2011). *Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: INDH PNUD.
- PNUD, & ANH. (2013). *Línea Base. Programas en beneficio de las comunidades implementados por el sector de hidrocarburos en Colombia*. Colombia: PNUD.
- Portafolio. (2011a, Sept 19). Amenaza de paro de trabajadores petroleros en Puerto Gaitán. *Portafolio*. Recuperado de <http://www.portafolio.co>
- Portafolio. (2011b, Agos 4). Reclamos del gobierno a las firmas petroleras. *Portafolio*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/>
- Presidencia de la República, SNE. (2007a). Comisión revisará situación de trabajadores mineros en la Jagua de Ibirico. Recuperado

de http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/febrero/11/03112007.htm

Presidencia de la República, SNE. (2007b). Conclusiones de encuentro con habitantes de La Jagua. Recuperado de http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/febrero/11/08112007.htm

Presidencia de la República, SNE. (2007c). En marzo inician obras de carretera entre La Jagua - Rincón Hondo (Cesar). Recuperado de http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/febrero/11/06112007.htm

Presidencia de la República, SNE. (2007d). Plan de desempeño para descongelar regalías. Recuperado de http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/marzo/10/06102007.htm

Quiroz-Arcentales, L., & Medina, K. (2013). Enfermedad y síntomas respiratorios en niños de cinco municipios carboníferos del Cesar, Colombia. *Revista Salud Pública*, 15(1), 66-79.

Raffestin, C. (1980). *Por una geografía del poder* (Y. Villagómez Velázquez Trans.). México: El Colegio de Michoacan.

Raffestin, C. (2012). Space, territory, and territoriality. *Environment and Planning D: Society and Space*, 30, 121-141.

Reinoso Rodríguez, G. (2014, Nov 19). El sacerdote que le devolvió la fe a Puerto Gaitán. *Diario El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com>

Rettberg, A., Ortiz-Riomalo, J. F., & Yañez-Quintero, S. (2014). *Legislando minas. Breve recuento de la legislación minera en Colombia (1829-2001)*. (Documentos CEDE No. 38). Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.

Revista Dinero. (2011). Las razones de los sindicatos de EE.UU. para rechazar TLC. Recuperado de <http://www.dinero.com/>

- Revista Semana. (2005, Feb 6). Sí hay guerra, señor presidente. *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/>
- Revista Semana. (2011a, Sep 24). ¡Física Hambre! *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/>
- Revista Semana. (2011b, Sept 24). Campo Rubiales está que arde. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/>
- Revista Semana. (2011c, Sept 21). Ministro Santamaría anuncia acuerdos para solucionar conflicto en Pacific Rubiales. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/>
- Revista Semana. (2011d, Jul 19). Vicepresidente pide fin de protestas en el Meta "de manera inmediata". *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com>
- Revista Semana. (2017, Agos 19). El proyecto de las consultas previas. *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/>
- Reyes Posada, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Colombia: Grupo Editorial Norma S.A.
- Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad: un enfoque mutidimensional. *Política Y Cultura*, (22), 7-25.
- Roa Avendaño, T. (2014). Época de resistencias al extractivismo. En T. Roa Avendaño, & L. Navas Camacho (Eds.), *Extractivismo, conflictos y resistencias*. (pp. 39-70). Bogotá D.C.: Censat Agua Viva - Amigos de la Tierra.
- Robertson, R. (2002). Glocalization: Time - Space and Homogeneity - Heterogeneity. En M. Featherstone, S. Lash & R. Robertson (Eds.), *Global modernities* (1st. ed.). Londres: Sage.
- Rodríguez Becerra, M. (2008a, Agost 17). ¿Minería en los páramos? *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com>
- Rodríguez Becerra, M. (2008b). Declive de las instituciones y la política ambientales en América Latina y el Caribe. En M. Rodríguez Becerra (Ed.), *Gobernabilidad*,

- instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp. 65-100). Bogotá, Colombia: Foro Nacional Ambiental.
- Rodríguez Garavito, C. (2012). *Etnicidad.gov Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados* (Colección Dejusticia ed.). Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Rodríguez Garavito, C. (2016, Jun 2). Permitido prohibir la minería. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com>
- Rodríguez Garavito, C., Rodríguez Franco, D., & Durán Crane, H. (2017). *La paz ambiental. Retos y propuestas para el posacuerdo*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Dejusticia.
- Rodríguez, G. A. (2014, Abr 28). El sistema nacional ambiental quedó reducido a una utopía. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/>
- Ross, M. L. (1999). The political economy of the resource curse. *World Politics*, 51, 297-322.
- Ross, M. L. (2001). Does oil hinder democracy? *World Politics*, 53, 325-361.
- Ross, M. L. (2004). How do natural resources influence civil war? Evidence from thirteen cases. *International Organization*, 58(1), 35-67.
- Ross, M. L. (2015). What have we learned about the resource curse? *Annual Review of Political Science*, Vol. 18, 239-259.
- Rosser, A. (2006). *The political economy of the resource curse: a literature survey*. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Rubiano, S. (2012). *La regulación ambiental y social de la minería en Colombia: comentarios al proyecto de ley de reforma al Código de Minas*. (Políticas Públicas No. 38). Bogotá D.C.: FESCOL, Foro Nacional Ambiental.
- Rudas Lleras, G. (2008). Financiación del Sistema Nacional Ambiental de Colombia: 1995-2006 y proyecciones 2007-2010. En M. Rodríguez Becerra

- (Ed.), *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp. 253-302). Bogotá, Colombia: Foro Nacional Ambiental.
- Rudas Lleras, G. (2011). *Minería, finanzas públicas y presión territorial*. Bogotá D.C.: Consejo Nacional de Planeación.
- Rudas Lleras, G., & Espitia Zamora, J. (2013a). Participación del Estado y la sociedad en la renta minera. En L. J. Garay Salamanca (Ed.), *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista* (pp. 125-174). Bogotá D.C.: Contraloría General de la República.
- Rudas Lleras, G., & Espitia Zamora, J. E. (2013b). La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal para el caso de Colombia. En L. J. Garay Salamanca (Ed.), *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. (pp. 27-84). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Rueda, M. I. (2011, Jul 10). "Estamos ad portas de una tragedia ambiental": ex ministro de Ambiente. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9866464>
- Ruiz Olabuénaga, J. I. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa* (5a Edición ed.). Bilbao: Universidad de Deusto.
- Rutas del Conflicto. (2017). El gobierno petrolero de la vereda de Rubiales. Recuperado de <http://rutasdelconflicto.com>
- Saade Hazin, M. (2013). *Desarrollo minero y conflictos socio ambientales: los casos de Colombia, México y el Perú*. Santiago de Chile: Series de la CEPAL, ECLAC. Recuperado de <http://www.cepal.org/>
- Sachs, J., & Warner, A. (2001). The curse of natural resources. *European Economic Review*, (45), 827-838.
- Sack, R. D. (1986). *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Sala-i-Martin, X., & Subramanian, A. (2003). *Addressing the natural resource curse: an illustration from Nigeria*. (Working Paper No. 03/139). Washington: International Monetary Fund.
- Salinas Abdala, Y., Gonzáles Posso, C., Kuijpers, K., & Ven Dorp, M. (2016). *Petróleo: Acumulación de agua y tierras en la Altillanura*. Amsterdam y Bogotá: SOMO & INDEPAZ.
- Sánchez, G. (2011). Plan de Acción Laboral: Solo papel o cambios reales? Recuperado de <http://www.wola.org/>
- Santos, J. M. (2011). *Palabras del presidente Santos en la presentación de la Reforma del Estado y la nueva institucionalidad minera y de infraestructura*. Material inédito. Recuperado el 8/09/2017. Recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Noviembre/Paginas/20111104_1_2.aspx
- Santos, M. (1990). *Por una geografía nueva*. Madrid: Espasa Calpe.
- Santos, M. (1995). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos-Tau.
- Santos, M. (1996). *De la totalidad al lugar*. Barcelona: Oikos-Tau.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*. Barcelona: Ariel S. A.
- Sarmiento, N. (2008). ¿Bondad o estrategia? Tejiendo responsabilidad social en el mundo del carbón. *Colombia Internacional*, (67), 132-151.
- SAT. (2012). *Informe de Riesgo*. (Sistema de Alertas Tempranas No. 006-12 A.I.). Bogotá D.C.: Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y DIH.
- Schejtman, A., & Berdegú, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. (Debates y Temas Rurales No. 1). Santiago, Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP.

- Schilling-Vacaflor, A. (2012). *Democratizing resource governance through prior consultations? Lessons from Bolivia's hydrocarbon sector*. (Working Paper No. 184). Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies - GIGA.
- Schilling-Vacaflor, A. (2013). *Rethinking the consultation-conflict link: Lessons from Bolivia's gas sector*. (Working Paper No. 237). Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies - GIGA.
- SIMCO. (2016). *Producción y exportaciones de carbón en Colombia*. Bogotá D.C.: Sistema de Información Minero Colombiano. Ministerio de Minas y Energía. Recuperado de https://www.minminas.gov.co/documents/10192/23886325/180517_produccion_expor_carbon_ano_2016.pdf/737bb49d-76f2-4d13-b642-f3853fd9b2f3
- Simmel, G. (1904). *El Conflicto. Sociología del antagonismo* [The sociology of conflict.] (J. Eraso Trans.). Madrid: Sequitur.
- Simmel, G. (1908). *Sociología 2: estudios sobre las formas de socialización* (2.th ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- Svampa, M. (2011). Modelo de desarrollo y cuestión ambiental en América Latina: categorías y escenarios en disputa. En F. Wanderley (Ed.), *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina* (Primera ed., pp. 411-441). La Paz, Bolivia: CIDES; UMSA.
- Svampa, M. (2012). Pensar el desarrollo desde América Latina. *Renunciar al Bien Común. Extractivismo y (pos) desarrollo en América Latina* (pp. 17-58). Buenos Aires, Argentina: Mardulce.
- Szablowski, D. (2007). *Transnational law and local struggles: mining, communities and the World Bank*. Portland: Hart Publishing.
- Tanaka, M. (2013). En busca del eslabón perdido. Coaliciones sociales y procesos políticos. En M. I. Fernández, & R. Asension (Eds.), *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina* (pp. 53-88). Lima: Instituto de Estudios Peruanos, RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

- Tarrow, S. (2011). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política* (Tercera ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- Tendler, J. (1997). *Good government in the tropics*. Estados Unidos de América: The Johns Hopkins University Press.
- Therborn, G. (2011). *Inequalities and Latin America. From the enlightenment to the 21st century*. (Working Paper Series No. 1). Berlin: [desiguALdades.net](http://www.desigualdades.net) Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America. Recuperado de http://www.desigualdades.net/Working_Papers/index.html
- Thorp, R., & et al. (2012). Introduction. In R. Thorp, S. Battistelli, Y. Guichaoua, J. C. Orihuela & M. Paredes (Eds.), *The Developmental Challenges of Mining and Oil: Lessons from Africa and Latin America* (pp. 1-18). Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Tierra Digna. (2015). *Seguridad y Derechos Humanos ¿para quién? Voluntariedad y militarización, estrategias de las empresas extractivas en el control de territorios*. Bogotá: Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna.
- Tilly, C. (1998). *Durable Inequality*. Estados Unidos de América: University of California Press.
- Tilly, C., & Tarrow, S. (2007). *Contentious politics*. Nueva York: Oxford, University Press.
- Toro Pérez, C. (2012). Geopolítica energética: minería, territorio y resistencias sociales. In C. Toro Pérez, J. Fierro Morales, S. Cornado Delgado & T. Roa Avendaño (Eds.), *Minería, Territorio y Conflicto en Colombia* (pp. 17). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derechos Ciencias Políticas y Sociales. UNIJUS.
- Turner, J. H. (2003). *The structure of sociological theory* (7th ed.). Belmont, California: Thomson-Wadsworth.

- Unidad de Restitución de Tierras. (2013). *Informe de Rendición de Cuentas territorial Meta*. Bogotá D.C.: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
- Unidad de Restitución de Tierras. (2015). *Informe Rendición de Cuentas Vigencia 2014 - Julio 2015. Territorial Meta*. Bogotá D.C.: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras.
- UPME. (2012). *Plan Nacional de Desarrollo Minero al 2014. Sector minero de cara a la sociedad*. Bogotá D.C: Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).
- UPME. (2017a). *Sistema de Información de Petróleo y Gas Colombiano - SIPG*. Material inédito. Recuperado el 19/09/2017. Recuperado de <http://www.sipg.gov.co/>
- UPME. (2017b). *Sistema de Información Minero Colombiano - SIMCO*. Material inédito. Recuperado el 19/09/2017. Recuperado de <http://www1.upme.gov.co/simco/Paginas/default.aspx>
- Uprimny Yepes, R. (2005). ¿Existe o no conflicto armado? En C. Borrero, & N. Paredes (Eds.), *Más allá del embrujo. Tercer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez* (pp. 135-140). Bogotá D.C.: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Ediciones Antropos.
- Uribe Vélez, Á. (2007a). Palabras del presidente Uribe en el Consejo Comunal No. 25 desde la Jagua, Cesar. Recuperado de <http://www.alvarouribevelez.com.co:9000/banco/2007/marzo/index.htm>
- Uribe Vélez, Á. (2007b). Palabras del presidente Uribe en el Consejo Comunal número 185, en la Jagua de Ibirico (Cesar). Recuperado de http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2007/diciembre/cc185_151207_i.html
- USO. (2011a). *Un breve compendio de las violaciones y agresiones contra la USO, las libertades sindicales y la democracia*. Bogotá: Unión Sindical Obrera.

- USO. (2011b). *La CUT y la USO rechazan acuerdo patronal en Pacific Rubiales*. Bogotá: Unión Sindical Obrera.
- USO. (2011c). *Pacific Rubiales y Ecopetrol S.A. unen esfuerzo con la alcaldía, sectores económicos y políticos para insistir en que la USO se vaya del municipio*. Bogotá: Unión Sindical Obrera.
- USO. (2011d). *Los pobladores de Puerto Gaitán y los trabajadores de campo Rubiales se han beneficiado con la llegada de la USO*. Bogotá: Unión Sindical Obrera.
- USO. (2011e). *La USO denuncia que Pacific Rubiales bloqueó la carretera nacional de acceso a campo Rubiales*. Bogotá: Unión Sindical Obrera.
- USO. (2013). *Denuncia penal por presunta comisión de los delitos "Concierto para delinquir y violación de los derechos de reunión y asociación"*. Material inédito.
- USO, & CUT. (2011). *Crisis Humanitaria en Campo Rubiales*. Puerto Gaitán, Meta: Prensa USO.
- UTEN, H. (2012). *Boletín Informativo*. Material inédito.
- Valbuena, C. (2011). Sin el compromiso de las petroleras, es falso el diálogo social. Recuperado de <https://www.desdeabajo.info>
- Valles, M. (2014). *Entrevistas cualitativas* (2a ed.). España: Centro de Investigaciones Sociales.
- Vanguardia. (2011, Jul 20). Gobierno analizará situación laboral de trabajadores de Pacific Rubiales. *Vanguardia.Com*. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/>
- Vargas Valencia, F. (2013). Minería, conflicto armado y despojo de tierras: impactos, desafíos y posibles soluciones jurídicas. En L. J. Garay Salamanca (Ed.), *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. (pp. 57-88). Bogotá D. C.: Contraloría General de la República.
- Vargas, G. (2014). Industria minera y comunidades en Colombia. En J. Benavides (Ed.), *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero* (Primera ed., pp. 631-658). Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes, Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

- Velásquez, F., Martínez, M., Peña, J., Rivera, A., & Cárdenas, A. (2014). *El sector extractivo en Colombia 2013*. Bogotá D.C.: Foro Nacional por Colombia.
- Vélez Torres, I. (2014). Dimensiones del extractivismo minero en Colombia. Análisis de las racionalidades de gobierno durante la última década. *Análisis Político*, (82), 45-57.
- Vélez-Torres, I., & Ruiz-Torres, G. (2015). Extractivismo neoliberal minero y conflictos socio-ambientales en Perú y Colombia. *Ambiente Y Sostenibilidad*, 5, 3-15.
- Verdad Abierta. (2010). Carbón y sangre en las tierras de 'Jorge 40'. Recuperado de <https://verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (2013a). El oscuro pasado del Porvenir. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (2013b). Restitución tormentosa en Puerto Gaitán. Recuperado de <https://verdadabierta.com>
- Verdad Abierta. (2017). Alerta: comunidad de El Hatillo, en Cesar, está en riesgo. Recuperado de <https://verdadabierta.com/>
- Viana, A., & Negrete, R. (2015). El decreto de navidad para los mineros. Recuperado de <http://sostenibilidad.semana.com/>
- Warnaars, X. (2013a). *Territorial transformation in El Panguí, Ecuador (Tesis doctoral)*. Manchester: School of Environment and Development, University of Manchester.
- Warnaars, X. (2013b). Territorial Transformations in El Panguí, Ecuador: Understanding How Mining Conflict Affects Territorial Dynamics, Social Mobilization, and Daily Life. En A. Bebbington, & J. Bury (Eds.), *Subterranean Struggles. New Dynamics of mining, oil, and gas in Latin America*. (Primera ed., pp. 149-171). Estados Unidos de América: University of Texas Press.
- Watts, M. (1987). In Watts M. (Ed.), *State, oil and agriculture in Nigeria*. Berkeley: Institute of International Studies.

- Weiner, J. F., & Rumsey, A. (2004). *Mining and indigenous lifeworlds in Australia and Papua New Guinea*. Wantage: Sean Kingston Pub.
- WFP, OACDH, & OCHA. (2013). *Informe conjunto de misión a las veredas El Hatillo y Plan Bonito (El Paso) y Boquerón (La Jagua de Ibirico) en el departamento del Cesar*. Valledupar: WFP, OACDH, OCHA Colombia.
- White, S. (2009). *Bringing wellbeing into development practice*. (Working Paper No. 09/50). Reino Unido: University of Bath, Wellbeing in Developing Countries Research Group.
- White, S. (2010). Analysing wellbeing: a framework for development practice. *Development in Practice*, 20(2), 158-172.
- Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. Recuperado de <https://piie.com/>
- Yin, R. (2014). *Case study research: design and methods* (5a ed.). Estados Unidos de América: Sage Publications.
- Zapata, J. G. (2014). Instituciones, capacidades y competencias. In J. Benavides (Ed.), *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero* (Primera ed., pp. 299-324). Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes, Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).
- Zarate Yepes, C., Gil, V., Gómez, N., & Arango, C. (2016). Evolución en la reglamentación de las licencias ambientales en Colombia. *Revista Facultad De Ingenierías USBMed*, 7(1), 55-70.

Anexo: Cuadro de Entrevistas Citadas

Código	Descripción de Entrevistados
BOG03- 11102014	Excontralor Delegado para Medio Ambiente
BOG04- 10122015	Consultora del Sector Extractivo
CES03- 03022015	Coordinadora Banco de Proyectos, Gobernación del Cesar
CES04- 04022015	Alcalde de La Jagua de Ibirico
CES05- 19022015	Jefe de Sostenibilidad PRODECO
CES08- 03022015	Secretario de Medio Ambiente, Gobernación del Cesar
CES09- 07022015	Integrante del equipo negociador de las empresas para el reasentamiento.
CES10- 06022015	Integrante Comité de Concertación del Hatillo.
CES12- 05022015	Integrante Comité de Concertación del Boquerón.
CES13- 04022015	Personera de La Jagua de Ibirico
CES14- 10102014	Equipo Pensamiento Acción Social (PAS)
CES15- 14012015	Integrante equipo “Tierra Digna”
CES16- 05012015	Extrabajador sindicalizado
CES17- 30012015	Líder comunitario
CES18- 04022015	Líder comunitario
CES20- 02022015	Gerente Responsabilidad Social Drummond
CES21- 09022015	Integrante Comité Agropecuario del Cesar
CES23- 28012015	Directivo sindical
CES25- 30012015	Integrante de las mesas de trabajo
CES26- 04022015	Funcionario público
CES27- 01022015	Secretario de Minas, Gobernación del Cesar
CES28- 05022015	Habitante del Boquerón
CES29- 05022015	Líder comunitaria

CES30- 05022015	Habitante del Boquerón
CES31- 05022015	Habitante del Boquerón
CES32- 31012015	Exsecretaria Técnica CSIR
CES33-05022015	Líder comunitaria
CES37- 29042014	Funcionarios Alcaldía de El Paso
CES38- 26012015	Funcionario Defensoría Regional del Pueblo
CES39- 24042014	Gerente Palmagro S.A
CES40- 03022015	Secretario de Planeación, Gobernación del Cesar
CES41- 17022015	Propietaria finca ganadera
EM1- 08012015	Funcionario operadora petrolera
EM2- 07112014	Funcionario operadora petrolera
PGT24- 26062013	Integrantes JAC, zona rural
PGT25- 01072013	Dirigente USO
PGT30- 15102014	Presidente JAC, zona rural
PGT33- 17102014	Líder del área rural, habitante del AID
PGT34- 18102014	Presidente JAC casco urbano
PGT35- 23102014	Funcionario de la Gobernación del Meta
PGT36- 23102014	Funcionario del Ministerio Público Regional
PGT38- 10112014	Presidente de JAC del casco urbano
PGT41- 11112014	Coordinador de la Oficina de Comunidades, Alcaldía de Puerto Gaitán
PGT42- 12112014	Comerciante y participante de las mesas de concertación
PGT43- 12112014	Secretario Técnico “Acuerdo de Trabajo”
PGT44- 12112014	Indígena Sikuani
PGT45- 13112014	Participante de las mesas de concertación
PGT46-13112014	Personero Municipal
PGT47- 14112014	Secretario de Planeación, Alcaldía de Puerto Gaitán
PGT48- 28112014	Líder comunitario y sindical

PGT49- 22102014	Comerciante y participante de las mesas de concertación
PGT51- 18102014	Presidente JAC zona rural
PGT52- 12112014	Dirigentes organización indígena Sikuani
PGT53- 18102014	Asesor veeduría ciudadana
PGT54 18102014	Integrante veeduría ciudadana
PGT55- 12112014	Habitante casco urbano de Puerto Gaitán
PGT56- 23102014	Profesional organización internacional