

La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia

Fabio E. Velásquez C.



DOCUMENTOS 64

Dejusticia

DOCUMENTOS 64

FABIO E. VELÁSQUEZ C.

Sociólogo de la Universidad Javeriana de Bogotá, especialista en Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid, y candidato a doctor en Ciencia Política de la Universidad de Lausanne, Suiza. Fue profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle (Cali) entre 1978 y 2006, y profesor en las universidades Javeriana (Cali), Rosario, Santo Tomás, Los Andes y Nacional (Bogotá), así como de FLACSO (Quito). Fue presidente de la Fundación Foro Nacional por Colombia (2012-2020) y actualmente se desempeña como asesor de la Presidencia Ejecutiva de Foro. Es editor de la Revista Foro y coordinador del equipo de Industrias Extractivas. Ha publicado nueve libros de su autoría, seis de ellos sobre participación ciudadana, y más de ochenta artículos en libros y revistas nacionales e internacionales. Es consultor nacional e internacional sobre temas de participación ciudadana, descentralización y gestión pública, planeación, ordenamiento territorial e industrias extractivas.

La participación ciudadana

**en el sector
extractivo
en Colombia**

Fabio E. Velásquez C.

Documentos Dejusticia 64

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA

Velásquez, Fabio E.

La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia / Fabio E. Velásquez. – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2021.

122 páginas; gráficas; 24 cm. – (Documentos; 64)

ISBN 978-958-5597-64-8

1. Participación ciudadana 2. Diálogo 3. Industria extractiva 4. Gobernanza
5. Conflictividades sociales. I. Tít. II. Serie.

ISBN: 978-958-5597-65-5 Versión digital
978-958-5597-64-8 Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: info@dejusticia.org

<https://www.dejusticia.org>



Este texto puede ser descargado gratuitamente en <https://www.dejusticia.org>
Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

Corrección de estilo: Ángela Alfonso Botero

Diagramación: Marta Rojas

Cubierta: Alejandro Ospina

Impresión: Ediciones Antropos Ltda.

Bogotá, marzo de 2021.

Contenido

Prólogo	7
Introducción	9
EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA	17
EL ESQUEMA DE TOMA DE DECISIONES: LAS ASIMETRÍAS ENTRE ACTORES	21
INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS Y MOVILIZACIÓN SOCIAL EN EL SECTOR EXTRACTIVO	31
Las instituciones participativas en el sector extractivo	32
Los dispositivos propios	36
Otros dispositivos	44
Movilización social en el sector extractivo	58
Los programas de relacionamiento con el territorio: ¿diálogo o participación?	69
LA CONFORMACIÓN DE BLOQUES DE ACTORES	81
NOTA DE CIERRE	99
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107

PRÓLOGO

Es una paradoja que, aunque nunca antes fue tan fácil acceder a información de todo tipo, la ciudadanía se encuentre en una abismal desventaja democrática por no poder conocer los datos de los proyectos que afectarán su entorno. Mientras que el Gobierno y las empresas aspirantes a llevar a cabo determinada iniciativa minera o petrolera tienen herramientas suficientes para procesar la información técnica y científica relacionada con los impactos de los proyectos en el territorio, las comunidades campesinas y étnicas tienen que lidiar con mayores costos —en caso de lograrlo— para poder acceder a información útil, precisa, clara, previa y suficiente que les permita incidir, efectivamente, en las decisiones que los afectan.

Sin duda, la precariedad estructural de las zonas rurales del país requiere de estrategias diferenciadas que permitan igualar las cargas de las partes que suelen oponerse a una iniciativa extractiva. El acceso a educación de calidad, a infraestructura para las telecomunicaciones, a apoyo técnico y, en general, a mejor calidad de vida que les permita contar con dispositivos adecuados para recibir y asimilar la información necesaria para participar efectivamente en las decisiones públicas son esenciales para equilibrar la balanza de los actores interesados en asuntos de tanto impacto nacional, como los extractivos.

A lo mencionado, se suma la preocupación de la Corte Constitucional por la ausencia de mecanismos e instancias de participación, lo que ha denominado como un «déficit inconstitucional» porque no solo desafía, sino que desfigura la carta política de 1991 que se erige sobre la democracia participativa y, yo añadiría, informada. La transparencia en la relación costo-beneficio del sacrificio de enormes territorios y de relaciones comunitarias es fundamental para construir relaciones de confianza que permitan aprovechar el territorio y conservar su vocación y riquezas naturales. Sin

un intento genuino por establecer relaciones de confianza que respondan a los mejores intereses de la ciudadanía, la conflictividad ambiental irá en aumento.

Gracias a la financiación e interés del Centro de Inversión Sostenible de la Universidad de Columbia (CCSI, por sus siglas en inglés), y en especial a Leila Kazemi y Tehtena Mebratu-Tsegaye, el informe *La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia*, de autoría de Fabio Velásquez, de la Fundación Foro Nacional por Colombia, en asocio con Dejusticia, busca mostrar cómo las relaciones entre los diferentes actores que confluyen en la planeación, montaje y ejecución de proyectos extractivos impactan de forma desproporcionada la vida de las personas que habitan un territorio sin que el Estado garantice, efectivamente, el derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales.

En este texto se encontrarán con diversos problemas de la participación, tales como la necesidad de mecanismos eficaces y deliberativos, y no meramente dialógicos y coyunturales, que respondan a la estructura democrática del Estado para garantizar, efectivamente, el principio democrático y el derecho fundamental que tiene todo ciudadano a participar en las decisiones que las autoridades públicas tomen en sus territorios. Esperamos que este texto sirva para propiciar una comunicación cualificada entre las personas, empresas e instituciones involucradas con el fin de que las actividades de utilidad pública y el interés social realmente traigan prosperidad y sostenibilidad a las regiones.

Laura J. Santacoloma M.
Coordinadora
Línea de Justicia Ambiental
DEJUSTICIA

INTRODUCCIÓN

El sector extractivo¹ se convirtió, en la última década, en uno de los principales ejes de la discusión pública en Colombia. Varias han sido las cuestiones objeto de debate. Cabe mencionar, como algunas de las más relevantes, el lugar que ocupa el sector en el modelo de desarrollo del país, sus efectos sociales y ambientales, las relaciones entre la nación y el territorio en el esquema de toma de decisiones, la búsqueda de la «licencia social» por parte de las empresas en los territorios y el rol de las comunidades y sus organizaciones en la gobernanza del sector².

-
- 1 Para efectos de este informe, el sector extractivo hace referencia a las actividades de explotación de minas e hidrocarburos.
 - 2 Se entiende la gobernanza como «la forma de gobierno que otorga un lugar central a la articulación de actores con intereses, visiones del mundo, narrativas, concepciones del tiempo y códigos de comunicación diversos, con el propósito de buscar, en el marco de reglas de juego vigentes y mediante prácticas de deliberación y concertación, acuerdos que garanticen el manejo democrático, transparente y eficiente de los bienes y servicios públicos, de manera que estos se puedan convertir en fuente de bienestar» (Velásquez, 2020). Según Ruano De la Fuente, la gobernanza es «una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactoral, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisión, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas» (Ruano, 2002, p. 2). Cuando la definición de un espacio común se rige por principios democráticos estamos hablando de una gobernanza democrática.

Estos asuntos, en particular los tres últimos, han sido piedra de toque de la discusión y del intercambio de opiniones —por momentos vehemente— entre los distintos actores involucrados. El primero alude a las relaciones entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales en la toma de decisiones sobre la expansión de la frontera extractiva³, asunto que ha motivado varias sentencias de la Corte Constitucional y no pocos enfrentamientos en el plano jurídico y político entre los interesados. El segundo abre una línea de debate sobre las relaciones de las empresas con las colectividades territoriales⁴ para mejorar su reputación y garantizar la viabilidad de su operación; el tercero, conexo con los dos anteriores, involucra a las comunidades locales, a sus líderes y organizaciones, así como a otros sectores de la sociedad civil que objetan el actual esquema de formulación de políticas para el sector y claman por un espacio para la voz de quienes habitan los territorios con potencial extractivo y cargan sobre sus hombros las consecuencias —a su juicio, más negativas que positivas⁵— de la explotación del subsuelo.

-
- 3 El concepto de ampliación de la frontera extractiva se refiere a la incorporación de nuevas áreas del territorio colombiano para la explotación del subsuelo. Dicha incorporación puede significar cambios de usos en el suelo y modificaciones, más o menos profundas según el caso, de la vocación del territorio.
 - 4 La noción de colectividades territoriales hace referencia a las comunidades económicas, sociales, culturales y políticas ligadas a un territorio específico, de escala subnacional. Incluyen, por tanto, la diversidad de actores sociales y económicos, así como las autoridades públicas constituidas legítimamente como gobierno en dicho territorio. Las colectividades territoriales son altamente heterogéneas desde el punto de vista socioeconómico, cultural y político, pues se constituyen a partir del cruce de las racionalidades, intereses, recursos, proyectos políticos y discursos de los diferentes actores. Son, por tanto, entidades complejas en las que la interacción entre actores puede generar tensiones y conflictos que no solamente involucran relaciones entre la sociedad y el Estado, sino también dentro de cada uno de ellos. Pero también pueden ser fuente de sinergias para la acción conjunta cuando se trata de enfrentar situaciones que aúnan diferentes intereses de cara a otros actores (Velásquez, 2018).
 - 5 Este balance no es fácil de realizar ni de comprender, sobre todo en el caso de la industria a gran escala, pues ha dependido, en buena parte, de las posturas de los diferentes actores sobre su presencia en el territorio y, además, ha sido cambiante en el tiempo: hace algunos años, las industrias extractivas solamente tenían una relación económica con el territorio. Su intención no era otra que extraer el recurso y obtener las correspondientes ganancias sin, necesariamente, dejar huella positiva en términos de activación de las economías locales y regionales y del bien-

En el corazón de tales controversias se ubica la cuestión de la participación ciudadana⁶. En el primer caso, el acuerdo entre el Gobierno Nacional y las autoridades municipales pasa por la definición de escenarios de participación que permitan a diferentes sectores de la ciudadanía conocer los proyectos que promueve el Gobierno y, sobre todo, emitir su opinión sobre la conveniencia o inconveniencia de su ejecución. Es lo que señalan, entre otras, las sentencias C-123 de 2014⁷ y SU-95 de 2018⁸ de la Corte Constitucional. La primera ordena al Gobierno Nacional acordar con «las autoridades territoriales concernidas, 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, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el Artículo 288 de la Constitución Política»⁹ y a definir, mediante una ley, uno o varios mecanismos de participación ciudadana que permitan la intervención de las comunidades en ese proceso¹⁰.

estar de las comunidades en sus áreas de influencia. Hoy, varias de esas empresas han tomado conciencia de la necesidad de articularse económica, social y culturalmente al territorio donde desarrollan su actividad.

- 6** Para efectos de este documento, la participación ciudadana es entendida como la intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público que, en función de sus intereses y desde la comprensión de sus derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición). En cualquier caso, el Estado aparece como interlocutor necesario, en tanto la participación ciudadana canaliza demandas cuya respuesta se concreta en decisiones que deben tomar dichas autoridades. La participación es, además, vista como un derecho para la obtención de otros derechos (Dagnino, 2006), lo que obliga al Estado a garantizar las condiciones para su ejercicio pleno.
- 7** Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-123 de 2014 (M.P. Alberto Rojas Ríos: marzo 5 de 2014).
- 8** Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-95 de 2018 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger: octubre 11 de 2018).
- 9** Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-123 de 2014 (M.P. Alberto Rojas Ríos: marzo 5 de 2014).
- 10** Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-95 de 2018 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger: octubre 11 de 2018). Un asunto conexo, relacionado con esta dimensión de la participación ciudadana, que no será objeto de este documento, pero que no sobra mencionar, es el del voto ciudadano

La búsqueda de la licencia social, por su parte, no es otra cosa que el intento de las empresas de conseguir que las comunidades, sus líderes, redes y organizaciones acepten la ejecución de los proyectos extractivos en su territorio mediante un diálogo entre las partes, en el que queden claras las características de la operación, sus impactos, la forma de enfrentarlos y los beneficios que dichos proyectos pueden aportar a la población para mejorar sus condiciones de vida. En el centro de ese diálogo está la voz de los diferentes actores comunitarios y la posibilidad de intervenir en la construcción de acuerdos de gobernanza del territorio de los que las autoridades públicas no pueden ser excluidas.

Por último, en lo que respecta al reconocimiento de la ciudadanía como actor territorial, lo que está en juego es su inclusión en los diferentes momentos de la «cadena de decisiones»¹¹ del sector, de modo que pueda ser parte activa del manejo de su territorio. El hecho de que diferentes segmentos de la sociedad no hayan sido reconocidos como tales es lo que ha motivado la movilización y la protesta en varias zonas del país, y la consecuente aparición de tensiones y conflictos que no necesariamente han sido resueltos a través del diálogo y la construcción de acuerdos.

En suma, la participación ciudadana se ha convertido en un ingrediente fundamental de la gobernanza del sector extractivo en el país. La posibilidad de que la ciudadanía ejerza ese derecho ha alineado a los diferentes actores en varias orillas y, por momentos, en escenarios antagónicos —incluso polarizados—, situación que, además del impacto negativo que puede tener sobre la actividad productiva, plantea interrogantes de fondo sobre el régimen político colombiano y sus bases de legitimidad.

para elegir a sus autoridades municipales y departamentales, especialmente las primeras. En efecto, la relación entre los acuerdos del Gobierno Nacional con las autoridades municipales para la decisión sobre la ampliación de la frontera extractiva y la participación ciudadana tiene que ver, en parte, con la decisión que cada ciudadano(a) toma en el momento de elegir a sus autoridades locales. En ocasiones, puede brindar su apoyo a representantes que están en contra de la explotación del subsuelo, pero en otros momentos puede optar por una decisión contraria, es decir, elegir a autoridades que ven con buenos ojos la actividad extractiva. Allí se encuentra un vínculo —no despreciable para el análisis de las relaciones entre los actores del sector— entre participación ciudadana y representación política.

- 11** La cadena de decisiones es el conjunto de medidas que adoptan las autoridades públicas a lo largo de la cadena de valor de la industria, desde la decisión de explotar el recurso hasta la distribución y el uso de la renta generada, pasando por la titulación, el licenciamiento ambiental, la ejecución y el cierre del proyecto.

No es una cuestión adjetiva, sino de fondo, pues toca las fibras íntimas de la relación entre el Estado, el sector privado y la sociedad en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos naturales no renovables.

La pregunta por la participación ciudadana en el sector extractivo ha ganado relevancia por los efectos de la pandemia de covid-19 en la vida individual y colectiva a escala local, nacional y global. Aunque muchos interpretan esta situación como coyuntural, cada vez nos acercamos más a la idea de que se trata de un fenómeno que no solo ha afectado las coordenadas del comportamiento económico, político y sociocultural de la sociedad a escala mundial, sino que, seguramente, implicará nuevas formas de existencia de cara al futuro. Lo que el mundo tiene ante sí no es «una época de cambio, sino un cambio de época»¹². Dos elementos son relevantes de este «cambio de época» en relación con el sector extractivo, especialmente en Colombia: de una parte, dado que el modelo de desarrollo del país depende, en gran medida, de la evolución del sector, los efectos de la pandemia sobre este último tienen una honda repercusión en su economía y en las condiciones de vida de la población. Esa consideración seguramente llevó al Gobierno Nacional a mantener la actividad extractiva como ámbito de excepción a las medidas de confinamiento que experimentó el país desde marzo de 2020.

Por otra parte, la emergencia sanitaria derivada de la pandemia tuvo un efecto negativo sobre la participación ciudadana, pues el confinamiento redujo, significativamente, las posibilidades de intervención individual y colectiva en los asuntos públicos y, específicamente, en las decisiones relacionadas con el sector extractivo. Los actores, en particular los sectores sociales ligados a la actividad, se vieron obligados, durante varios meses, a adaptarse a la nueva situación y a utilizar medios virtuales para comunicarse y actuar colectivamente en un contexto en el que los riesgos de autoritarismo mostraron su real dimensión y se tradujeron en una concentración de las decisiones de política en el Gobierno Nacional sin que mediara la participación de la ciudadanía en el manejo del sector. En tal sentido, la reflexión sobre la participación se vuelve aún más necesaria para entender la nueva configuración del poder y pensar en salidas que garanticen decisiones transparentes y tamizadas por el debate público y la incidencia social.

12 Tomo esta frase de una conversación con el profesor Manuel Ramiro Muñoz, director del Instituto de Estudios Culturales de la Universidad Javeriana, en Cali.

Este documento busca analizar la trayectoria, las características y el rol de la participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia desde un enfoque de economía política que privilegia el análisis de las dinámicas políticas en el sector extractivo como un factor relevante para el logro de la gobernanza. Dichas dinámicas se refieren al conjunto de intereses, incentivos y relaciones (de poder) entre los actores clave del sector, así como al entorno institucional (régimen político, tejidos institucionales) que enmarca su comportamiento y los resultados del sector en términos de beneficios económicos y sociales¹³.

Para la elaboración de este informe, se acudió al análisis de información secundaria y primaria. Se realizaron nueve entrevistas a diferentes actores relacionados con la actividad extractiva: dos dirigentes de gremios empresariales; tres funcionarios de entidades del Gobierno Nacional con cargos directivos (DNP, OAAS, Ministerio de Minas y Energía, y CEDISCO); una experta que trabaja en entidades de cooperación internacional; dos líderes sociales (comunidades negras del Pacífico y líder social del departamento del Meta); y un alcalde municipal (departamento de Santander).

El documento está estructurado en cinco partes: la primera presenta una lectura panorámica del sector extractivo en Colombia a través del análisis de algunos indicadores que dejan ver su peso real en la economía del país. Esta lectura dibuja parte del entorno en el que se ha desenvuelto el debate sobre la participación ciudadana en el sector. La segunda sección describe el esquema de toma de decisiones dominante en la gestión de la actividad extractiva, el contexto institucional y de política en el que se mueven y relacionan los actores, y define, en últimas, el rumbo de la actividad en sus diferentes modalidades¹⁴, así como sus resultados económicos

13 El enfoque de economía política centra su análisis en los actores (quiénes son, su poder y sus preferencias); sus apuestas (lo que quieren hacer y por qué); los factores sistémicos y estructurales (rasgos del sistema político, características del sistema económico) y las relaciones entre estos tres factores a lo largo de la cadena de valor del sector: «*Looking at El through a political lens means trying to understand how policies are made and implemented, by whom, wielding what sort of power, based on what interests or preferences, operating within what sorts of political systems, and in response to what structural constraints and opportunities*» Ver "Conceptual framework Executive Session on the politics of extractive industries", March, 2018 (mimeo), p. 4.

14 Los sectores minero y de hidrocarburos presentan diferencias importantes desde el punto de vista de los arreglos institucionales y de sus formas de operación. Tienen en común el hecho de que en ambos operan grandes empresas nacionales e internacionales. Sin embargo, en el segundo tiene

y sociales. La tercera ofrece un mapa de los dispositivos y procesos de participación característicos del sector, tanto en lógica institucional como de movilización y protesta¹⁵. En la cuarta sección se presenta un análisis de los principales actores, sus narrativas, intereses y propuestas en torno a la participación ciudadana en el sector, tomando como base el análisis de las secciones anteriores. Al final, se plantean algunas conclusiones que recogen los principales hallazgos y se perfilan algunos retos en materia de participación.

un importante peso Ecopetrol, una empresa de economía mixta, de carácter comercial, con forma de sociedad anónima, del orden nacional y vinculada al Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con lo establecido en la Ley 1118 de 2006. Por otra parte, el sector minero, a diferencia del de hidrocarburos, es altamente heterogéneo. El Ministerio de Minas y Energía maneja una tipología de la actividad minera, que incluye la minería de subsistencia, de pequeña, mediana y gran escala (Decreto 1666 de 2016). El GDIAM ha elaborado una tipología que cruza la escala de las unidades productivas con los siguientes tipos de minería: ancestral y artesanal, formal, informal, ilegal y extracción ilícita de minerales (GDIAM, 2020).

- 15** Las prácticas participativas se mueven entre dos *lógicas*: la institucionalización y la movilización. La primera supone que el derecho a participar debe ejercerse atendiendo a normas que regulan el comportamiento de los participantes: quiénes pueden participar, en qué escenarios, cuál es su alcance, cuáles los instrumentos y procedimientos y cuáles los resultados esperados. La institucionalización implica la creación de dispositivos (espacios y mecanismos) que, por su propia naturaleza, tienden a estandarizar los comportamientos sociales para convertirlos en conductas normativamente pautadas. La participación institucional hace uso de dos tipos de dispositivos: los mecanismos de participación (referendos, plebiscitos, consultas populares, revocatoria del mandato, iniciativa legislativa popular, cabildos abiertos y otros procedimientos para hacer efectivo ese derecho) y los espacios de participación ciudadana en decisiones públicas (consejos, comités, audiencias, mesas permanentes). Por su parte, la movilización se basa, principalmente, en las estrategias de actores para el logro de determinados objetivos. Tiene lugar a través de acciones colectivas que buscan la adhesión de personas y grupos; su resultado depende, en parte, del repertorio de recursos y de la capacidad de sus promotores para unir fuerzas para lograr un objetivo común. La movilización puede ser *expresiva*, es decir, orientada hacia la proyección de actores en el escenario público para visibilizar su identidad o para dar a conocer sus intereses. Pero también puede ser *revindicativa* o *transformadora*. La primera se desarrolla en torno a demandas de actores basadas en sus intereses; la segunda persigue cambios de fondo en las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas. Estas dos últimas modalidades tienden a ser contenciosas y producen, por lo general, tensiones y conflictos que pueden llevar la construcción de acuerdos o pueden devenir en violencia (Velásquez *et al.*, 2020).

EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA

Uno de los factores que contribuyeron al incremento de la demanda de participación ciudadana en el sector extractivo en el país fue el rápido crecimiento del mismo en términos económicos y de expansión territorial, como consecuencia del auge de precios de los *commodities* en el mercado internacional, del crecimiento correlativo de la inversión pública y privada, y de las políticas que el Gobierno colombiano fue implementando para asegurar su desarrollo y consolidación como motor de la economía.

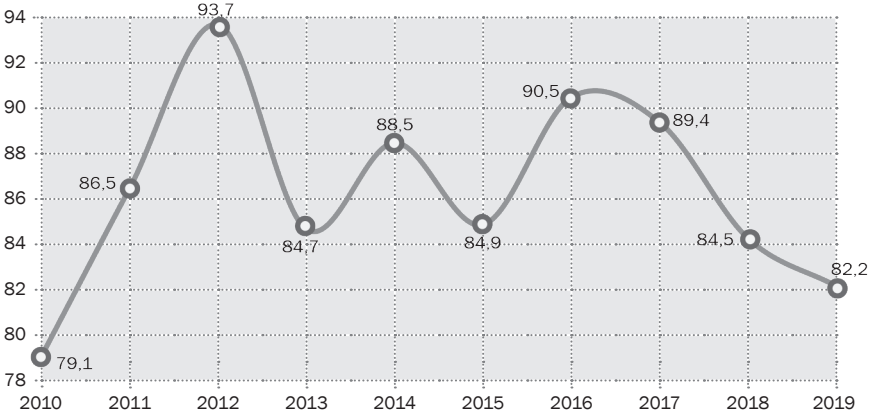
Por sus niveles de producción, Colombia no ha sido ni es un país minero, como Chile, Perú o Brasil, ni petrolero, como México, Venezuela o Ecuador¹. No obstante, el Gobierno colombiano decidió, a comienzos de este siglo, promover el sector bajo el supuesto de que podría convertirse en el renglón líder de la economía colombiana y generar rentas y beneficios para los territorios ricos en recursos naturales y para el conjunto del país. Es lo que explica el comportamiento de esa actividad económica en los últimos quince años, especialmente durante el *boom* de los precios internacionales de las materias primas². En efecto, Colombia incrementó su producción de carbón de 59,7 toneladas, en 2005, a 82,2 en 2019, con picos de producción de 93,7 y 90,5 toneladas en 2012 y 2016, respectivamente (gráfica 1). En el mismo período, la producción de petróleo pasó de 435

-
- 1 El aporte de la actividad extractiva al PIB nacional nunca ha sido mayor a 7,6 %, y en 2019 fue de 5,6 %, según las cifras del Banco de la República.
 - 2 Los mayores precios del petróleo se registraron en 2011, 2012 y 2013, con cifras promedio por barril (Brent) de US\$ 111,26, US\$ 111,68 y US\$ 108,64, respectivamente. El carbón, segundo renglón de exportación del país, tuvo un comportamiento similar, registrando el valor más alto por tonelada en 2011 (US\$ 111,50). El oro mostró la misma tendencia: la onza se vendió, en 2011, a un precio promedio de US\$ 1.569,21, y de US\$ 1669,52 en 2012.

mil barriles diarios a un poco menos de 900.000, logrando picos de producción entre 2013 y 2015 (gráfica 2); el oro, por su parte, tuvo un comportamiento relativamente diferente: las cifras de producción en 2005 y 2019 son similares: 39,4 y 36,7 toneladas, respectivamente; sin embargo, en 2009, se registró la producción más alta (47,8) y, en 2012, la segunda en volumen (42,3) (gráfica 3)³.

El aumento en la producción de estos renglones respondió a la rápida entrega de títulos en el sector minero y a la firma de contratos de exploración y explotación en el sector de hidrocarburos, sobre todo a partir de 2002-2003. Los datos de la Agencia Nacional de Minería (ANM) indican que, en 1995, había 547 títulos otorgados para la explotación de minerales. En 2010, el número de títulos entregados era de 8.437 y, en 2015, de 9.314. La cifra se redujo a 7.652 títulos en 2020, según la información del Ministerio de Minas y Energía. En el caso de los hidrocarburos, los contratos firmados en 2005 fueron 57; en 2014 llegaron a ser 96, pero con la baja del precio del petróleo y la reducción de las reservas, en 2018 solamente fueron firmados 48 contratos (Foro, 2020). En 2019, fueron firmadas 18

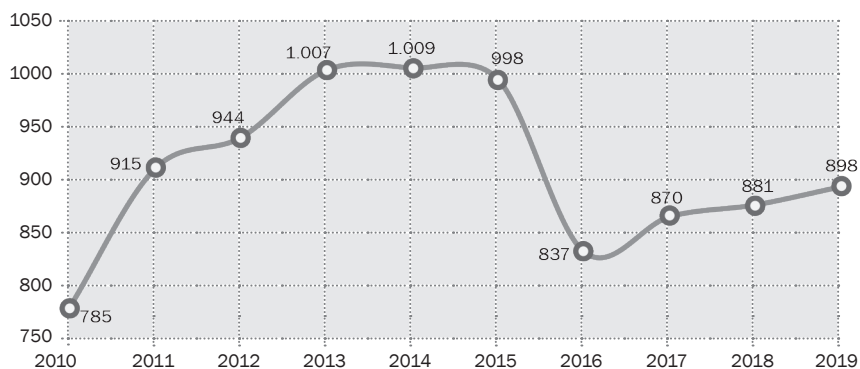
GRÁFICA 1.
Producción de carbón en Colombia 2010-2019
(millones de toneladas)



FUENTE: Martínez (2020).

3 Datos del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia, de Foro Nacional por Colombia (Gaitán et al., 2011; Martínez, 2020). La información señala una correlación positiva entre los precios de las materias primas y el comportamiento de la producción en Colombia, tanto de petróleo como de oro y carbón, por lo menos durante la coyuntura de alza de precios, entre 2005 y 2013-2015, aproximadamente.

GRÁFICA 2.
Producción de petróleo en Colombia 2010-2019
(número de barriles diarios)



FUENTE: Martínez (2020).

GRÁFICA 3.
Producción de oro en Colombia 2010-2019 (kilogramos)



FUENTE: Martínez (2020).

adjudicaciones en la subasta, principalmente en los Llanos Orientales. Con esta dinámica, la ANH proyectaba inversiones por 2.200 millones de dólares para impulsar la industria del crudo en el 2020.

Un segundo factor que explica el aumento en los volúmenes de producción fue la llegada de capitales extranjeros al sector. Los datos del Banco de la República señalan que, en el período 2005-2015, ingresaron al país cerca de US\$ 184 mil millones, de los cuales, en promedio, el 52 % se dirigió a la minería y los hidrocarburos. En 2005, la inversión extranjera en el sector representó el 38,5 % del total de inversión extranjera en el

país. Esa proporción llegó a ser de 76,5 % en el 2010, y luego descendió a 42,8 % en 2014; llegó a ser tan solo el 17,0 % en 2016 (Banco de la República, 2016). En 2017, representó el 30,7 % del total y, en 2019, el 3,5 % (EITI Colombia, 2019; Gaitán *et al.*, 2011; Martínez, 2020)⁴.

Otro indicador de la importancia del sector en la economía del país es su peso en las exportaciones. Durante la fase de auge de los precios internacionales, la exportación de hidrocarburos y minerales ganó peso progresivamente en la canasta exportadora: en 2010, representó el 56,3 % del total exportado, mientras en 2012, el 63,8 %. En 2016, luego de la baja de los precios del petróleo, las exportaciones de minas e hidrocarburos se redujeron hasta llegar a ser el 48,2 %, del total; en 2019, representaron el 61,9 %⁵.

El interés del Gobierno de promover el sector fue principalmente fiscal. La explotación del subsuelo ha aportado importantes recursos, tanto por los excedentes generados por Ecopetrol, como por los impuestos y regalías pagadas por las empresas privadas, como lo señalan los sucesivos informes de EITI Colombia. Entre 2011 y 2015, esos recursos ascendieron a cerca de 91,5 billones de pesos, con un promedio de 18,3 billones por año. Esa cifra representa el 48 % del presupuesto promedio de inversión pública para el mismo período. El volumen de la renta ha descendido en los últimos años dada la volatilidad de los precios internacionales y el comportamiento de la producción, especialmente en la coyuntura de la crisis sanitaria de 2020⁶, lo que no ha sido óbice para que el Gobierno siga considerando al sector como punta de lanza de la reactivación económica del país.

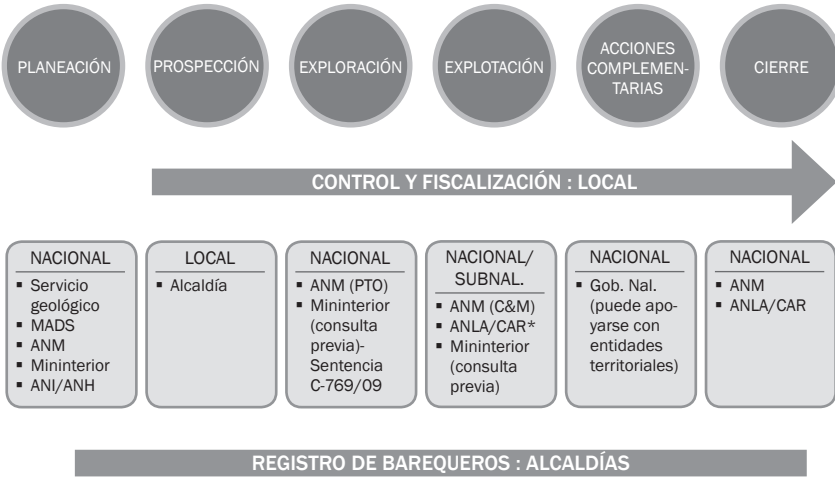
-
- 4 En el período 2010-2018, el petróleo recibió en promedio el 72 % de la inversión extranjera del sector, mientras la minería acogió el 28 % restante.
 - 5 En el período comprendido entre 2010 y 2018, los hidrocarburos aportaron, en promedio, un 39,1 % al total de las exportaciones colombianas, mientras la minería contribuyó con el 19,6 %. Es decir, en el sector, las dos terceras partes de las exportaciones correspondieron a las empresas de hidrocarburos (EITI Colombia, 2019).
 - 6 «Las cifras del DANE muestran que la contracción de la economía en el primer semestre de 2020 se ubicó en -7,4 % y para el total anual fluctuará entre -6,8 % y -8,1 %. Esto significa que el PIB perdió 31 billones de pesos a junio. Aunque desde la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP) y la de Minería (ACM) se señala que no se generó un traumatismo profundo en el funcionamiento de la industria extractiva, teniendo en cuenta que su operación tiene la dinámica de trabajo cerrado y que fue incluida desde el inicio como una de las excepciones de movilidad al ser considerada como una área de interés prioritario para el país, las estadísticas muestran que la caída en la producción de carbón fue de 7,2 % en el primer semestre de 2020. En el caso del petróleo la disminución fue más drástica (18,1 %), mientras el gas registró la menor pérdida con el 1,3 % de la producción, según datos de la ANH» (Martínez, 2020).

EL ESQUEMA DE TOMA DE DECISIONES: LAS ASIMETRÍAS ENTRE ACTORES

La política de promoción y apoyo gubernamental al sector extractivo ha estado acompañada por el diseño de un esquema piramidal de toma de decisiones en el que las principales disposiciones a lo largo de la cadena de valor están concentradas en el Gobierno Nacional. Este esquema obedece a una interpretación del Artículo 332 de la Constitución colombiana, según el cual «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». Los gobiernos posteriores a la expedición de la carta política interpretaron que el término «Estado» hacía referencia al nivel central y que, en consecuencia, el diseño e implementación de las políticas públicas relacionadas con el sector extractivo debería quedar exclusivamente en manos del Gobierno Nacional, función que ejecuta a través de los ministerios encargados (Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional e Interior, entre los más importantes), de las entidades adscritas a dichos ministerios y del Departamento Nacional de Planeación. Esto llevó a un manejo centralizado de los recursos del subsuelo, hecho que contrasta abiertamente con la estructura descentralizada del Estado colombiano y el principio de autonomía territorial, tal y como están contemplados en el Artículo 1 de la Constitución.

En ese esquema, las entidades territoriales tienen competencias operativas, de recaudo de impuestos y contribuciones de las empresas extractivas, así como de administración de las regalías que les son asignadas. Los alcaldes, además, deben formular los planes de ordenamiento territorial y hacer cumplir los amparos administrativos y otras funciones de vigilancia y control, tal y como se muestra en la gráfica 4.

GRÁFICA 4.
Competencias de las autoridades nacionales y subnacionales
en las fases de un proyecto minero



SGC = Servicio Geológico Colombiano

MADS = Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MME = Ministerio de Minas y Energía

UPME = Unidad de Planeación Minero-Energética

ANI = Agencia Nacional de Infraestructura

* Según el caso, dependiendo de la explotación proyectada se debe tramitar ante ANLA o la CAR.

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2017).

El modelo es excluyente en la medida en que impide a las colectividades territoriales influir, de forma efectiva, en las decisiones más importantes relacionadas con la gestión de los recursos naturales. Ni las autoridades locales, ni las comunidades tienen voz en decisiones estratégicas, como la de explotar el subsuelo, otorgar títulos y licencias, y distribuir la renta extractiva, para señalar algunas de ellas.

Este esquema de gobierno, además de jerárquico, revela asimetrías entre los diferentes actores en su relación con la toma de decisiones, como lo muestra la gráfica 5. En efecto, los sectores empresariales, especialmente de la industria a gran escala, tienen relación directa con los distintos niveles de la administración pública: ejercen una alta presión y mantienen un diálogo permanente con el Gobierno Nacional para el diseño de los planes y políticas sectoriales, para la aprobación de normas y para la adopción de medidas específicas, por ejemplo, en coyunturas de baja de precios en el mercado internacional o de crisis, como la generada

GRÁFICA 5.
Las asimetrías en la relación de los actores extractivos con el esquema de toma de decisiones



FUENTE: elaboración propia.

por la pandemia de covid-19. Esto les asegura un alto grado de incidencia en las decisiones estratégicas relacionadas con el sector.

Como se verá luego, esa cercanía no solo ha permitido el diseño de políticas en beneficio de los intereses de la gran industria extractiva, sino también la construcción de narrativas afines sobre el rol del sector en el desarrollo del país. Estas se convierten en discursos dominantes, con un gran poder de influencia en diferentes ámbitos de deliberación pública y de toma de decisiones. Además, asignan al Gobierno Nacional un rol de promotor, antes que de regulador, de la actividad extractiva.

La influencia de las grandes empresas también opera en el nivel territorial. Su relación con las autoridades públicas es, por lo general, fluida¹, especialmente con los gobiernos locales, y se da a través de diferentes medios: acuerdos sobre inversiones de beneficio municipal o subregional

1 Algunas no lo son, como ocurrió en varios municipios del Suroeste Antioqueño cuyas autoridades manifestaron no estar dispuestas a aceptar proyectos mineros por el riesgo de transformar radicalmente la vocación económica de esa región que estos implicaban. Recuérdese, además, la expedición de acuerdos por parte de algunos concejos municipales que prohibieron la minería en su territorio (Urrao, Jericó) o aprobaron consultas municipales para que la población se pronunciara sobre el desarrollo de proyectos mineros o de hidrocarburos.

(programas de responsabilidad social corporativa), aportes económicos para el diseño y ejecución de planes y políticas públicas, por ejemplo, los esquemas de ordenamiento territorial, y afianzamiento de relaciones de cercanía mediante las cuales los empresarios buscan tener en el gobierno municipal un aliado para el desarrollo, sin obstáculos, de los proyectos extractivos². La mayoría de los gobiernos locales ha respondido a esa estrategia con un criterio claro: el de los beneficios, especialmente económicos, fiscales y sociales, que puede aportar el proyecto al municipio y a sus habitantes. De ello depende, en buena parte, la respuesta de las autoridades en términos de cooperación o de distanciamiento con respecto a la iniciativa privada³.

Como complemento de esta apuesta de relacionamiento con las autoridades territoriales, la gran industria también tiene un alto margen de influencia sobre las comunidades locales⁴. No sobra recordar que los proyectos extractivos operan en regiones rurales, en áreas de pequeños municipios cuya población aún muestra altos índices de necesidades básicas insatisfechas y condiciones de vida precarias de un buen porcentaje de sus habitantes. Esto constituyó, en el pasado, un terreno abonado para que las empresas buscaran el apoyo ciudadano a sus proyectos a través de acciones filantrópicas de distinto calado (desde la entrega de camisetas a clubes deportivos, hasta la construcción de una carretera, una escuela o un puesto de salud) que eran bien recibidas por la población y que, incluso,

-
- 2 Algunas de estas iniciativas pueden bordear la delgada línea que separa la acción legal de la ilegal, especialmente cuando se trata de acuerdos «por debajo de la mesa», que podrían ser considerados hechos de corrupción, así sean «pequeñas cosas», como la financiación de viajes de autoridades locales para que asistan a eventos mineros o para conocer otras experiencias nacionales e internacionales.
 - 3 La iniciativa del sector empresarial, dirigida a las autoridades municipales, ha sido, además, apoyada por el Gobierno Nacional a través de sus agencias (ANH y ANM). La agencia Nacional de Minería, por ejemplo, una vez que la Corte Constitucional ordenó al Gobierno dialogar con los alcaldes para acordar el desarrollo de los proyectos mineros, desarrolló una estrategia de pactos con los alcaldes para validar la implantación de proyectos mineros en su territorio. A finales de agosto de 2017, la ANM había firmado acuerdos con 114 alcaldes del país.
 - 4 Es sabido que hace unos años, cuando iniciaron operación los grandes proyectos, las empresas en general no desarrollaron ninguna estrategia de relación con la población en su área de influencia. Su relación con el territorio era exclusivamente económica, dado que su interés no era otro que extraer el recurso del subsuelo. Fue el modelo de “economías de enclave” que se mantuvo por algún tiempo en varias regiones del país.

dieron lugar a nuevas demandas a las empresas en vista de que los gobiernos locales no atendían, por incapacidad o por falta de voluntad, las necesidades de la población.

Poco a poco, las empresas fueron cambiando esta óptica filantrópica y se acogieron a una visión de «desarrollo de base», cuyo núcleo principal fue el mejoramiento de capacidades locales para que las comunidades emprendieran, por sí mismas, la tarea de construir su desarrollo. De esa forma, pretendían romper los lazos de dependencia que convertían a las empresas en un «para-Estado» y entablaban una relación con la población que seguía teniendo visos de verticalidad, pero que apuntaba a generar, en esta última, algunos brotes de autonomía para que pudiera autogestionar —o con un apoyo inicial del sector privado— un mejor nivel de vida.

En años recientes, sobre todo a raíz de los altos niveles de conflictividad, en algunas zonas del país, por la población que se declara en contra de la actividad extractiva, esta estrategia ha virado —sin ser abandonada— hacia una apuesta por el diálogo para obtener la licencia social. El énfasis, ahora, es de relacionamiento social y político con las comunidades con el objetivo de mejorar los pobres niveles de reputación del sector, prevenir el conflicto o tramitarlo, y ganar aliados en distintos sectores de la población para la implementación de los proyectos extractivos.

La respuesta de las comunidades locales a esta estrategia ha sido desigual. El rechazo a la actividad extractiva en el país ha sido notorio, especialmente en algunas regiones donde, por ejemplo, tuvieron lugar consultas populares que expresaron, mayoritariamente, la decisión de no aceptar proyectos de explotación del subsuelo en su territorio⁵, o las comunidades se movilizaron para resistirse a su ejecución. Pero también ha habido declaraciones de apoyo comunitario a este tipo de proyectos. Así lo señala el informe de 2020 de Brújula Minera. Según este, aumentó la percepción ciudadana favorable a la minería: «por primera vez en 4 años se alcanzan niveles de opinión positiva para el país de un 68 % en municipios mineros y un 63 % en municipios no mineros, revirtiendo la tendencia negativa de los NO mineros. Entre otros hallazgos, se encontró que en los municipios NO mineros algunas personas estarían dispuestas

5 Se realizaron nueve consultas populares en las que el «no» a proyectos extractivos fue altamente mayoritario. Otros 54 municipios estaban en la lista para llevarlas a cabo, pero no pudieron hacerlo por diversas circunstancias, entre otras, porque la Corte Constitucional invalidó e, se mecanismo como procedimiento para vetar proyectos extractivos en los territorios.

a permitir el desarrollo de la actividad minera si esta aporta a la construcción de paz, proyectos de ciencia y tecnología, y salud»⁶.

Otra cosa ocurre con los demás actores del sector extractivo en su relación con las entidades encargadas de tomar las decisiones. La pequeña minería⁷ formal es un sector importante del universo minero en Colombia en términos cuantitativos y cualitativos, principalmente en la explotación de recursos como el oro, el carbón, las esmeraldas y los materiales de construcción. Históricamente, ha tenido que enfrentar numerosas dificultades relacionadas con el acceso a capacitación para mejorar sus estándares técnicos, laborales, económicos y sociales; la comercialización de su producción, el acceso a créditos bancarios, la incorporación de tecnologías limpias y su sostenibilidad y el crecimiento como empresas. Sus demandas al Estado han buscado obtener mejores garantías para su actividad.

El Gobierno Nacional no ha dado respuestas oportunas y adecuadas a estas peticiones. Su marcado interés por promover la gran industria extractiva le impidió comprender la importancia de la pequeña minería —y también de la mediana— y atender sus solicitudes. Ha sido la tendencia de las últimas dos décadas. No obstante, en contravía de esa lógica, el documento «Bases», del *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: pacto por Colombia, pacto por la equidad*, señala, explícitamente, la intención de apoyar a este sector. De acuerdo con este, el Ministerio de Minas y Energía debe formular las políticas encaminadas al desarrollo de una pequeña y mediana minería rentable financieramente, sostenible ambientalmente, con responsabilidad social y con altos estándares de seguridad minera. El PND propone la creación de una institución que asegure la sostenibilidad de la pequeña y mediana minería y trabaje en fórmulas de comercialización de minerales, basadas en buenas prácticas de trazabilidad de la cadena. Actualmente, el Ministerio diseña un nuevo modelo de fomento minero para Colombia que incluye un esquema de comercialización de minerales (GDIAM, 2020). Es, quizá, la primera aproximación integral del Gobierno a la problemática de la pequeña minería formal y la primera ocasión en que este sector tiene algún grado de influencia —directa o a través de terceros— en decisiones del Gobierno.

6 https://paisminero.co/index.php?option=com_content&view=article&id=21237:crece-la-imagen-positiva-de-la-mineria-en-el-pais-brujula-minera&catid=117:mineria-colombiana&Itemid=942

7 El sector de hidrocarburos opera solamente a través de grandes empresas.

Pero, sin duda, la minería informal⁸ copa una buena parte de la problemática del sector y de las preocupaciones gubernamentales desde hace más de tres décadas. Las demandas de formalización provienen de diferentes emprendimientos que intentan acogerse a las normas y estándares sociales, jurídicos y ambientales que no necesariamente han tenido una respuesta adecuada de parte del ejecutivo. Aunque ha habido varios programas de formalización adelantados por el Ministerio de Minas y Energía, sus resultados han sido pobres hasta el momento, por lo menos en cuanto al número de mineros formalizados (menos del 5 % del total). El escaso éxito de estos programas no proviene solamente de su diseño (altas exigencias para la formalización, costos, tiempos, trámites), sino de factores ligados al entorno (debilidad institucional, ausencia de información pertinente, confiable y oportuna, falta de actualización cartográfica y corrupción, entre otros) y a las características de los mineros informales (bajo nivel de escolaridad y de organización, escaso conocimiento de normas y estándares, precariedad en el acceso a mercados legales, baja capacidad financiera y escasos recursos, para citar algunos) (GDIAM, 2020).

Aunque a partir de 2013 el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Formalización Minera, puso en marcha un programa para que el sector informal trabaje bajo el amparo de un título minero, con instrumentos ambientales avalados por el Gobierno y bajo estándares técnicos, laborales, ambientales y empresariales conocidos, puede decirse que el Gobierno Nacional no ha logrado diseñar una política que responda adecuada e integralmente a los requerimientos de la minería informal, por lo menos con el mismo vigor y prontitud con que reacciona a las demandas de la gran industria. Esta situación no solo revela las asimetrías de poder en la toma de decisiones, sino que, además, ha incrementado la sensación de frustración en los mineros informales y ha cultivado en ellos una cierta desconfianza de la acción del Gobierno.

8 El GDIAM la define como «aquella actividad extractiva que realizan miembros de las comunidades locales mediante trabajos de extracción y de procesamiento de minerales con medios mecánicos, que incumple al menos uno de los requisitos exigidos por la ley, a saber: el título minero vigente o la autorización del titular de la propiedad para explotar en su área, la licencia o plan de manejo ambiental, las normas laborales, de seguridad, de salubridad industrial e higiene minera, la capacidad técnica mínima necesaria según el tipo de mina, o el pago de regalías o de las contraprestaciones económicas exigidas por el aprovechamiento de los recursos naturales» (GDIAM, 2020).

La minería artesanal y ancestral⁹ es la que tiene menor grado de influencia en las decisiones gubernamentales, pues se encuentra aún muy lejos del radar del Gobierno Nacional. Son más bien las alcaldías las que se encargan de llevar el registro de estos mineros y mantener con ellos un contacto permanente para atender algunas de sus demandas, sobre todo en aspectos sociales y de subsistencia. Cerca de 100.000 personas, según los datos oficiales, practican este tipo de minería. El Gobierno Nacional poco o nada ha hecho en términos de política pública en su favor. Ha aplazado reiteradamente la reglamentación del Capítulo V de la Ley 70 de 1993, en el caso de las comunidades negras, y no ha contado con programas específicos orientados hacia esta actividad. Por el contrario, a raíz del crecimiento de la extracción ilícita de minerales, ha desplegado una acción represiva que, en algunas regiones del país, termina por afectar a los mineros ancestrales y artesanales que, por necesidad y/o conveniencia, se relacionan cada vez más con la minería ilegal y con los entables en los que se explotan minerales con dragas y retroexcavadoras.

La excepción a esta ausencia de políticas nacionales, para este sector, es el acuerdo logrado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 con las comunidades negras para introducir algunos procedimientos diferenciales en el desarrollo de su actividad, entre ellos, la asesoría técnica y jurídica a los consejos comunitarios cuando estos realicen alianzas empresariales; el diseño de un contrato de concesión para consejos comunitarios que posean un título colectivo; la definición de un canon superficiario para los contratos de concesión de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, consistente en el 25 % de lo establecido para terceros; y la capacitación para la formulación de proyectos minero-energéticos de esas mismas comunidades (GDIAM, 2020). Será necesario verificar en el futuro si estas iniciativas fueron implementadas.

9 El GDIAM la define como «la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección a cielo abierto de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas por medios y herramientas manuales, y sin la utilización de ningún tipo mecanizado o maquinaria para su arranque» GDIAM (2020). Se trata de una actividad artesanal cuya capacidad de extraer y procesar minerales está determinada por la fuerza de trabajo de una persona adulta durante una jornada de trabajo. Este tipo de minería mezcla componentes productivos y culturales muy ligados al territorio y, en el caso de la minería ancestral, a dinámicas colectivas heredadas del pasado.

El análisis muestra las asimetrías entre los diferentes actores para incidir en las decisiones relacionadas con la actividad extractiva en Colombia. A medida que disminuye el tamaño de las empresas o unidades productivas, la influencia de los actores en la gestión del sector es menor. Mientras la industria a gran escala tiene un alto poder de incidencia en todos los nichos estratégicos de toma de decisiones, la pequeña y mediana minería, los mineros informales y los mineros ancestrales y artesanales son actores productivos que poca relación tienen con esos nichos y, en consecuencia, obtienen escasos beneficios de la política pública. El Decreto 1666 de 2016, que definió la tipología minera en Colombia con la intención de diseñar políticas diferenciadas para cada sector, no se ha visto reflejado en propuestas que consideren la particularidad de cada categoría y den un trato igual a todos los actores. Hay declaraciones de intención que se tornan retóricas en la medida en que no se concretan en acciones de gobierno. La acción gubernamental promueve la gran industria —lo que, sin duda, nadie discute como una de las funciones del gobierno— pero, al mismo tiempo, trata a los demás sectores como destinatarios marginales de su acción. Las asimetrías en la capacidad de influencia de los diferentes actores extractivos no son otra cosa que asimetrías de poder, cuyo saldo final es la focalización del interés de las políticas en la gran industria y, secundariamente, en los demás agentes productivos del sector.

INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS Y MOVILIZACIÓN SOCIAL EN EL SECTOR EXTRACTIVO

La demanda por una mayor participación en el manejo de los recursos del subsuelo no solo tiene que ver con la importancia económica y social alcanzada por la actividad extractiva en los últimos quince años, sino también con la percepción de diferentes sectores sociales que sienten que han sido excluidos de las decisiones que afectan directamente su territorio y sus vidas. El esquema jerárquico de gestión del sector ha llevado a comunidades étnicas, defensores del medio ambiente, defensores de derechos humanos, organizaciones campesinas y sindicales, y comunidades locales a buscar medios de expresión en el escenario público a través de los cuales quieren ser escuchados, dar a conocer sus opiniones sobre los proyectos extractivos y formular iniciativas al respecto. Las estrategias han sido de diferente índole: en unos casos, han acudido a las instituciones participativas (instancias y mecanismos de participación reglamentados por normas nacionales o territoriales); en otros, se han expresado a través de movilizaciones y protestas sociales; han hecho uso del litigio judicial para remover los que consideran obstáculos jurídicos a la defensa de sus derechos; o han combinado esos medios para que su voz tenga eco y mayor capacidad de influencia en las decisiones públicas. Se ha configurado así un complejo mapa de dinámicas de participación ciudadana que buscan, entre otras cosas, impedir que el manejo de la actividad extractiva sea el producto exclusivo de negociaciones entre el Estado y las grandes empresas del sector.

En este apartado serán examinadas las principales vías participativas a través de las cuales la ciudadanía se ha manifestado sobre el desarrollo del sector, tanto en el plano nacional, como territorial. Estas se mueven

en torno a las lógicas de institucionalización y movilización¹. Se intentará mostrar cuáles han sido las ventajas y desventajas asociadas a cada uno de los dispositivos utilizados, el alcance de estos últimos y su efecto sobre la capacidad de incidencia de esos sectores en las decisiones públicas.

Las instituciones participativas en el sector extractivo

La Constitución de 1991 instauró en Colombia un régimen de democracia participativa² al definir a Colombia como un «Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista»³. La participación fue concebida como un principio inherente a la constitución del Estado y uno de sus fines primordiales⁴ y, además, como un derecho y un deber ciudadanos⁵.

La carta política ratificó así una tendencia a la institucionalización de la participación ciudadana, ya notoria desde comienzos de la década de los ochenta⁶, que se impuso, junto con la descentralización del Estado, como respuesta a la crisis social y política que vivía el país en ese momento, asociada a los altos niveles de pobreza y de desigualdad social, el autoritarismo y el clientelismo, la desconfianza ciudadana en las instituciones políticas y la violencia en sus múltiples formas (Velásquez y González, 2003).

-
- 1 Ver la nota de pie de página 14 en la que se definen estos dos conceptos.
 - 2 La noción de democracia participativa alude a un sistema de las relaciones entre la sociedad y el Estado que permite a diversos actores sociales intervenir en la toma de decisiones que afectan sus vidas (De Sousa Santos, y Avritzer, 2002). Es un sistema que combina representación política y participación ciudadana. Ambas constituyen pilares de la construcción de lo público que operan por vías diferentes, pero complementarias.
 - 3 Constitución Política de Colombia. Art. 1. Julio 7 de 1991 (Colombia).
 - 4 Constitución Política de Colombia. Art. 2. Julio 7 de 1991 (Colombia).
 - 5 «Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político» [Const]. Art. 40. «Son deberes de la persona y del ciudadano [...] participar en la vida política, cívica y comunitaria del país» [Const]. Art. 95.
 - 6 A comienzos de los años ochenta ya habían sido creados algunos dispositivos de participación ciudadana, como la planeación participativa (Decreto 1306 de 1980) y los concejos verdes, encargados de la protección de los recursos naturales en el nivel municipal. Luego, la Reforma Municipal de 1986 ordenó la elección popular de alcaldes y creó algunos dispositivos de participación (las juntas administradoras locales, la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas municipales de servicios públicos) y la contratación de entidades sin ánimo de lucro con el Estado.

Aunque después de la Segunda Guerra Mundial el país experimentó una dinámica económica notable (industrialización y transformación de la agricultura) e inició la ruptura con formas tradicionales de vida, lo que se tradujo en el mejoramiento de algunos indicadores sociales⁷, la brecha social seguía siendo amplia: en 1973, el índice de NBI cubría al 58,9 % de los hogares urbanos, mientras en las áreas rurales esa proporción era de 87,9 %; en 1985, el porcentaje de hogares con NBI en las ciudades había descendido más rápidamente que en el campo: 32,3 % y 72,6 %, respectivamente (Ramírez, 2001, p. 507).

Otra dimensión de la crisis era la exclusión política en un doble sentido: por un lado, el monopolio bipartidista del aparato estatal impedía a terceras fuerzas acceder al manejo del Estado. Por otro, los colombianos no tenían ningún canal institucional de participación en las decisiones públicas diferente al voto. A ello se sumaba un régimen afirmado sobre bases autoritarias y clientelistas, especialmente durante el periodo del Frente Nacional: las decisiones públicas eran tomadas por los agentes estatales sin que mediara ningún tipo de consulta a la población afectada; y, cuando algunos sectores sociales hacían sentir su voz de protesta en el escenario público, sobrevenía una respuesta por lo general represiva de las autoridades⁸. Por otra parte, el clientelismo fue el medio preferido de los agentes políticos y estatales para mantener lealtades políticas y alimentar sus caudas electorales⁹. «El clientelismo se convirtió en factor articulador de

7 La tasa bruta de mortalidad pasó de 17 por mil en 1951-1955 a 11,5 en 1961-1965 y a 8,7 en 1971-1975. La tasa de mortalidad infantil pasó de 123 por mil en 1951-1955 a 82,1 en 1966-1970 y a 41,2 en 1981-1986. La esperanza de vida promedio en el período 1950-1955 era de 49 años. En 1971-1974 había aumentado a 60 años y en 1980-1985 fue, en promedio, de 65 años. En 1970, la tasa de analfabetismo era de 18,8 %; siete años más tarde había descendido a 8,6 %. En 1950, el 90 % de la matrícula escolar en Colombia se concentraba en el nivel de primaria; 40 años después representaba solamente el 45 %, mientras que la secundaria alcanzaba el 40 % y la superior, el 6 % (Ramírez, 2001, p. 488 y pp. 502-503).

8 El Artículo 121 de la Constitución de 1886 introdujo la figura del estado de sitio que otorgaba atribuciones extraordinarias al presidente de la República, como, por ejemplo, legislar mediante decretos; permitía a la fuerza pública retener a un ciudadano sin acusación específica durante diez días y juzgar a los civiles en consejos de guerra. Durante el período del Frente Nacional, el país vivió más tiempo en estado de sitio que en situación de normalidad.

9 «En los sistemas políticos que ha experimentado la sociedad colombiana a lo largo de su historia, las relaciones de clientela han sido uno de los

la cultura política de los colombianos, adquiriendo por momentos carta de naturalidad en la mente de los actores e, incluso, de los observadores, como si se tratase de una forma necesaria, universal e ineludible del ejercicio de la política» (Velásquez y González, 2003, pp. 44-45).

En estas circunstancias, la legitimidad del régimen se fue erosionando a ritmo acelerado: a finales de los años setenta, un segmento importante de la población había perdido confianza en los líderes políticos, en las instancias de representación y en la capacidad del Estado para asegurarles mejores condiciones de vida. Dicha desconfianza tuvo una triple expresión: la baja participación electoral —especialmente en las elecciones departamentales y municipales¹⁰—; la movilización social¹¹ en sitios periféricos del país; y la intensificación del conflicto armado¹².

La institucionalización de la participación fue, entonces, una de las respuestas de los sectores progresistas de los partidos políticos para superar la crisis. La idea era reducir el clima de tensión social en el país y

componentes principales. La deficiente institucionalidad del Estado ha permitido que estas relaciones hayan operado de manera destacada todo el tiempo. El sistema bipartidista, vigente desde mediados del siglo XIX, ha sido la base para que el clientelismo haya permanecido en el primer plano de la vida nacional» (Leal y Dávila, 1990, pp. 17-18).

- 10** En las elecciones presidenciales que se llevaron a cabo entre 1962 y 1982, la tasa de abstención promedio fue de 51,7 %, según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En las elecciones municipales y departamentales, la abstención fue mayor. En el período del Frente Nacional (1958-1974) la abstención en la elección de asambleas departamentales osciló entre el 49,2 % y el 69,3 %. En el nivel municipal, la tendencia fue similar.
- 11** Entre 1971 y 1983 se realizaron más de 300 paros cívicos en Colombia, la mayor parte tuvo lugar en municipios con población de entre 10.000 y 50.000 habitantes (Santana, 1983). Esas movilizaciones tenían un fuerte referente territorial; congregaban a varios sectores de la población, incluidas las autoridades municipales, y, en algunos casos, departamentales; giraban en torno a demandas específicas relacionadas, principalmente, con la calidad de vida en el territorio y reivindicaban el derecho a participar en los asuntos públicos.
- 12** Los principales grupos guerrilleros —las FARC y el ELN— fueron multiplicando sus columnas y apoyándose en ciertos sectores sociales (campesinos en el caso de las FARC; sectores urbanos y rurales, en el del ELN) que, durante décadas, habían sido marginados de los beneficios del crecimiento económico y de la posibilidad de participar en las decisiones políticas. Desde su nacimiento hasta finales de la década del setenta, los grupos guerrilleros tuvieron un auge, más político que militar, y crecieron ampliando su influencia territorial, lo que llevó a algunos presidentes (Julio César Turbay Ayala y Belisario Betancur) a proponer un diálogo con la guerrilla para la terminación del conflicto armado.

darle un nuevo aire al régimen político. Lo que hicieron los constituyentes de 1991 fue dar rango constitucional a la participación y convertirla en un principio nuclear de la organización del Estado y de su relación con la ciudadanía.

Ese espíritu se tradujo, posteriormente, en una amplia legislación sobre mecanismos y espacios de participación ciudadana. En efecto, desde mediados de los años ochenta hasta fines de 2018, fueron expedidas 145 normas de carácter nacional: un acto legislativo, sesenta y siete leyes, sesenta y siete decretos y diez resoluciones que crearon siete mecanismos (revocatoria del mandato, consulta popular, referendo, plebiscito, iniciativa normativa, cabildo abierto y consulta previa) y ciento treinta espacios de participación para el diseño de políticas públicas. A través de estos, diferentes sectores de la población pueden tramitar sus iniciativas, concertar soluciones a sus problemas y vigilar el comportamiento de los gobernantes (Velásquez *et al.*, 2020)¹³.

Más de la mitad (55,5 %) son espacios sectoriales (salud, cultura, educación, medio ambiente, etc.) y una cuarta parte son canales de participación para poblaciones específicas (comunidades étnicas, jóvenes, víctimas, niños y niñas, etc.). La mayoría de los dispositivos de participación opera a escala nacional, mientras que aquellos creados para el nivel departamental y municipal perdieron importancia en la última década. Se trata, además, de espacios principalmente consultivos y de canalización de iniciativas ciudadanas. Son pocos los que tienen funciones de concertación y de decisión, mientras la función de fiscalización, aunque se ha debilitado en los últimos quince años, sigue teniendo un peso específico considerable (cuatro de cada diez dispositivos la tienen).

¿Hasta qué punto el sector extractivo hizo parte de esta tendencia a la institucionalización de la participación? En realidad, fue más bien la excepción. En abierto contraste con la importancia adquirida por este sector en la economía colombiana, especialmente a partir del cambio de siglo, lo que se observa es la precariedad de los diseños institucionales para la intervención de los sectores sociales directa o indirectamente afectados por la explotación de los recursos del subsuelo. Esto se explica, sin duda, por el esquema jerárquico de toma de decisiones, propio del sector, analizado en

13 En los dos últimos años, nuevas normas del orden nacional han creado otros espacios institucionales, como, por ejemplo, los contemplados en la ley que reglamentó la reforma al Sistema General de Regalías (Ley 2056 de 2020).

el apartado anterior. Esta es un modelo que, en general, excluye a la ciudadanía de los escenarios de formulación de la política extractiva.

Esto no significa que no haya dispositivos de participación en el trámite de algunos procesos relacionados con el aprovechamiento de los recursos del subsuelo. Como se verá en seguida, han sido utilizados varios espacios y mecanismos para incorporar a la ciudadanía en algunos momentos de la cadena de decisiones. Algunos de ellos han sido diseñados para el sector, como el Consejo Asesor de Política Minera¹⁴, las alianzas para la prosperidad¹⁵, los comités consultivos de los OCAD (Órganos Colegiados de Administración y Decisión)¹⁶, el Comité Tripartita Nacional (CTN) de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) y los dispositivos creados por la reciente reglamentación del Sistema General de Regalías¹⁷. Otros —probablemente los más importantes— no son instrumentos propios del sector (como sí ocurre en sectores como la educación, la salud o la cultura), sino que están diseñados para otros efectos y son aplicables en otros campos: la consulta previa, la consulta popular y las audiencias públicas ambientales. A continuación serán examinados esos dos grupos de dispositivos.

Los dispositivos propios

El Consejo Asesor de Política Minera está integrado, en su mayoría, por funcionarios gubernamentales; cuenta con la representación de los gremios empresariales mineros, de un representante del sector social minero y de uno del sector académico. No tienen asiento las autoridades municipales y departamentales, ni las organizaciones sociales, campesinas,

14 Creado por la Ley 685 de 2001 (Código Minero).

15 Según la Ley 1757 de 2015, «en los municipios donde se desarrollen proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética, se podrán crear a nivel municipal Alianzas para la Prosperidad como instancias de diálogo entre la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos» (Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Artículo 105. Julio 6 de 2015. DO. N° 49.565).

16 Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el mantenimiento del Sistema General de Regalías. Mayo 17 de 2012. DO N° 48.433.

17 Ley 2056 de 2020. Por la cual se regula la organización y el mantenimiento del Sistema General de Regalías. Septiembre 30 de 2020. DO N° 51.453.

ambientales o de las comunidades étnicas. Es un órgano consultivo del ministro para la definición de políticas sectoriales¹⁸. La ley señala que ese Consejo se debe reunir, por lo menos, cada seis meses. Sin embargo, la realidad es otra, pues sus reuniones han sido esporádicas¹⁹ para definir algunos elementos de política minera o para establecer líneas de comportamiento del Ministerio ante situaciones críticas o de emergencia.

Por su parte, las alianzas para la prosperidad, inspiradas en el programa «Avanza», del Ministerio del Interior²⁰, no han sido reglamentadas.

-
- 18** Son funciones del Consejo Asesor de Política Minera: 1. Recomendar la adopción de medidas que permitan armonizar las regulaciones y decisiones mineras con las demás que expidan otras autoridades relacionadas con el sector. 2. Rendir concepto sobre los proyectos de disposiciones que corresponda expedir a la autoridad minera. 3. Recomendar al Gobierno Nacional la política y los mecanismos de coordinación de las actividades de todas las entidades y organismos públicos y privados cuyas funciones afecten o puedan incidir en la industria minera. 4. Proponer los lineamientos generales que deban seguirse en relación con la asignación de recursos para la promoción de la minería y con los planes, programas y presupuestos respectivos. 5. Formular recomendaciones para garantizar el desarrollo sostenible en las labores de extracción, procesamiento y aprovechamiento de los recursos mineros. 6. Proponer las prioridades de acción de Ingeominas en relación con la exploración básica y la cartografía geológica del país. 7. Proponer ajustes a la organización interna de las entidades descentralizadas de carácter minero adscritas y vinculadas al Ministerio de Minas y Energía, así como sobre las delegaciones que se deban conceder a las entidades territoriales. 8. Designar comités técnicos intersectoriales [...] para adelantar tareas de coordinación y seguimiento. 9. Cada vez que sea requerido el concepto del Consejo, este tendrá quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su citación, para emitir la respectiva respuesta. 10. Darse su propio reglamento (Ley 685 de 2001, Artículo 344).
- 19** Las actas de las últimas seis reuniones del Consejo, de las que se tiene conocimiento público (actas 16 a 20) tienen fecha de diciembre 6 de 2010, marzo 1 de 2013, mayo 10 de 2014, noviembre 11 de 2014, agosto 15 de 2017 y junio de 2018. Es decir, en promedio, una reunión cada 15 meses. No se encontró información sobre reuniones del Consejo en los últimos dos años.
- 20** El propósito de «Avanza» era establecer escenarios tripartitos de interlocución entre empresas, comunidades y gobiernos locales en zonas de alta actividad extractiva (petroleras y mineras). El programa se inició en 2013 con un estudio para caracterizar tres regiones del país donde se implementarían experiencias piloto (en Antioquia, Putumayo y Casanare), identificar los actores ligados al sector y trazar el correspondiente mapa de conflictos. Con base en el estudio, se diseñó el proceso de diálogo que nunca fue ejecutado, pues el Ministerio decidió que había otras prioridades institucionales dada la cercanía de las elecciones presidenciales de

Hubo un intento de hacerlo hace cerca de tres años, pero la persona que lideraba el proceso salió pronto del Ministerio del Interior para ocupar un cargo académico. Hasta la fecha, no se tiene conocimiento de ninguna iniciativa encaminada a reglamentarlas en tanto dispositivo de diálogo multiactor.

En lo que respecta a los OCAD, la norma señala que deberán conformar «comités consultivos, los cuales serán consultados obligatoriamente sin que su concepto sea vinculante, cuyos miembros pueden ser, entre otros, representantes de las Comisiones Regionales de Competitividad, de los consejos territoriales de planeación, de agremiaciones económicas y profesionales, de las organizaciones sociales, delegados de las comisiones consultivas distrital, departamentales y nacional de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de las comunidades indígenas, de las instituciones de educación superior, de las autoridades de la jurisdicción y de institutos técnicos de reconocida trayectoria e idoneidad» (ley 1530 de 2012, Artículo 57). Esta norma no ha sido cumplida. Son pocos los OCAD municipales que cuentan con el Comité Consultivo. Y en lo que respecta a los OCAD departamentales, en 2017 ningún comité había sido creado, como lo señaló el Balance de la Contraloría General de la República sobre las regalías entre 2012 y 2016 (citado por Martínez *et al.*, 2018)²¹.

El Comité Tripartita Nacional, de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas, es probablemente uno de los escenarios que más se acerca a una noción de participación ciudadana multiactor en el sector. EITI es un estándar global para promover la gestión abierta y responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros. El estándar exige la divulgación de información a lo largo de la cadena de valor de la industria extractiva desde el punto de extracción, hasta el modo en que los ingresos siguen su camino hacia el Gobierno y el beneficio que reportan al público en general. Esto incluye cómo se adjudican y registran las licencias, quiénes son los beneficiarios reales de dichas operaciones, cuáles son las disposiciones legales y fiscales, cuánto se produce, cuánto se paga,

2014; entre estas, el programa «Avanza» no tenía cabida.

21 La ley 2650 eliminó los OCAD municipales y departamentales, así como los correspondientes comités consultivos y, como se analizará luego, creó los OCAD regionales con participación de los grupos y las comunidades étnicas.

cómo se distribuyen esos ingresos, y cuál es la contribución a la economía, incluyendo el empleo²².

Colombia se sumó a esta iniciativa en 2013. A comienzos de 2014, quedó conformado el CTN por tres representantes del Gobierno, tres de las empresas extractivas y tres de la sociedad civil²³. El CTN toma decisiones por consenso, no por votación. Los informes publicados y presentados a la Secretaría Internacional de la Iniciativa permitieron que el Consejo Internacional de EITI señalara que Colombia hizo avances significativos en materia de transparencia sobre los temas de la Iniciativa. Los representantes de la sociedad civil, en los primeros cuatro años de existencia del CTN, impulsaron varias propuestas, entre ellas la inclusión de temas ambientales en el estándar y el diseño de EITI subnacionales. En épocas recientes, según testimonio de dos de los representantes de la sociedad civil, la labor del CTN parece haber perdido fuerza en la toma de decisiones, lo que puede reducir el alcance del programa en el país. No obstante, el CTN sigue jugando un papel relevante en la tarea de volver pública la información sobre pagos y otros aspectos de la relación entre el Gobierno Nacional y las empresas del sector extractivo. La mayor debilidad de EITI sigue siendo su baja —o casi nula— incidencia en el diseño de la política para el sector extractivo en el país. Al ser un espacio multiactor, los acuerdos logrados en el seno de la Iniciativa son insumos de gran valor para pensar la política de minas e hidrocarburos en el país. No ha sido así: la Iniciativa va por un lado y la política minera por otro.

El último conjunto de dispositivos de participación del sector está contenido en la Ley 2056 de 2020, que reglamenta la reforma al Sistema General de Regalías (SGR). Esta norma creó varias opciones de participación que benefician, principalmente, a los grupos étnicos (comunidades y pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueros, pueblo rrom o gitanos, NARP). Esta ley es, probablemente, la que más ha avanzado en la materia en lo que respecta al sector extractivo y, específicamente, en la gestión de las regalías. Los objetivos de la ley (Artículo 2) incluyen dos menciones, una general («Propiciar los mecanismos de participación ciudadana, las prácticas de buen gobierno y la gobernanza

22 <https://eiti.org/es/quienes-somos>

23 Los representantes de la sociedad civil fueron escogidos por el pleno de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas, creada a finales de 2013, como plataforma de respaldo y rendición de cuentas de los representantes de la sociedad civil al CTN.

territorial»), y otro más específico, referido a los grupos étnicos («Implementar mecanismos que hagan efectiva la inclusión, igualdad, equidad, participación y desarrollo integral de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras NARP, del Pueblo Rrom o Gitano y de los Pueblos y Comunidades Indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo, planes de vida respectivos y demás instrumentos propios de planificación y contextos étnicos y culturales»). Que la ley incluya dentro de sus propósitos velar por el ejercicio de la participación constituye, por lo menos en el plano de las declaraciones, un notorio avance²⁴.

Ese par de objetivos, en particular el primero, se materializan en dos dispositivos de participación: las mesas públicas de participación ciudadana y el desarrollo de iniciativas de control social a lo largo del ciclo de los proyectos de inversión. Las mesas son escenarios en los que diferentes actores económicos y sociales, a nivel municipal y departamental, definen y priorizan los proyectos de inversión financiados con recursos de asignación directa y de asignación para la inversión local (Artículo 30). Esas mesas deben ser lideradas por los alcaldes y gobernadores²⁵, quienes podrán invitar, en el caso de los municipios, a delegados de las Juntas Administradoras Locales, del Concejo Municipal, de las organizaciones de acción comunal, de las organizaciones sociales y de los principales sectores económicos con presencia en el municipio. Los gobernadores podrán invitar a delegados de la Asamblea Departamental, de las organizaciones de acción comunal, de las organizaciones sociales, de las instituciones de educación superior y de los principales sectores económicos con presencia en el departamento. A nivel regional, los gobernadores pueden buscar el apoyo de las comisiones regionales de competitividad e innovación, de la Federación Nacional de Departamentos, de la Federación Colombiana de Municipios y de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales. Lo importante es que las mesas son de obligatoria convocatoria y operación, y el resultado de su trabajo debe quedar consignado en los planes municipales

24 En una primera versión del proyecto elaborado por el Gobierno, esos objetivos no aparecían en el articulado. Gracias a las iniciativas desplegadas por algunas organizaciones de la sociedad civil y por la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas, la versión final incluyó ese par de enunciados en el Artículo 2.

25 Según la ley, esa función es indelegable, a no ser por motivos de fuerza mayor.

y departamentales de desarrollo, en un capítulo específico que se denominará «Inversiones con cargo al Sistema General de Regalías».

La ley incluye un segundo mecanismo de participación: la vigilancia ciudadana en las diferentes fases del ciclo de los proyectos. Según el Artículo 64, «las entidades que ejecuten recursos del Sistema General de Regalías garantizarán la participación ciudadana para el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión». Para ese efecto, el Congreso de la República podrá organizar audiencias públicas que contribuyan al ejercicio del control social. Es un enunciado genérico que deberá ser reglamentado en el futuro. Sin embargo, en este caso, la participación se refiere, específicamente, a tareas de control social en las distintas etapas de los proyectos, no a su incidencia directa en la definición de los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos de regalías²⁶.

Las referencias restantes a la participación ciudadana, en la Ley 2056, se refieren, exclusivamente, a los grupos y comunidades étnicas. Este sector fue, sin duda, el gran beneficiado²⁷. Son varios los escenarios y las modalidades de participación que la ley consagra en su favor: en primer lugar, tienen asiento en la Comisión Rectora del Sistema a través de tres delegados (pueblos indígenas, comunidades NARP y pueblo rrom), con voz y voto, en la decisión de asuntos relacionados con las instancias de decisión creadas por la ley para ellos.

En segundo lugar, los pueblos indígenas y las comunidades NARP tienen representación en los OCAD regionales, con voz y sin voto, a no ser que se trate de proyectos de inversión sobre los cuales se haya realizado consulta previa. En ese caso participan con voto. Un tercer mecanismo es la participación de estos dos sectores en la definición de convocatorias de proyectos financiados con los recursos del rubro de «Ambiente y Desarrollo Sostenible» que sean de beneficio para sus respectivas comunidades (Artículo 51).

26 Adicionalmente, la ley aboga por entablar diálogos entre las comunidades locales y las empresas que explotan recursos naturales no renovables con el fin de asegurar el restablecimiento socioeconómico y ambiental de los territorios donde se desarrollen las actividades de exploración y explotación. Es una actividad que comparte el espíritu de las alianzas para la prosperidad de la Ley 1757 de 2015.

27 Son beneficios probablemente negociados con el Gobierno a través del proceso de consulta previa.

El Título V de la ley está dedicado a la definición de instancias de decisión de pueblos indígenas y de comunidades NARP, así como de una Comisión de Diálogo de los pueblos rrom para la gestión de proyectos destinados a sus respectivas colectividades²⁸. Este diseño es algo nuevo en materia de participación, pues convierte a los grupos étnicos en responsables de la gestión de proyectos de inversión para sus comunidades. Estas instancias y la Comisión de Diálogo son las encargadas de recibir los proyectos de inversión, analizarlos, definir cuáles serán financiados, seleccionar sus ejecutores y realizar el monitoreo a su ejecución. Para tal efecto, deben llevar a cabo ejercicios de planeación, adecuados a sus costumbres y usos, y que respondan a los objetivos del Sistema General de Regalías. De esa forma, las autoridades de los tres sectores se convierten en particulares que ejercen funciones públicas, lo que los obliga a llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas y a responder por las decisiones tomadas y sus consecuencias (artículos 77 y 93 de la ley)²⁹.

-
- 28** La primera está integrada por «i) Un delegado de cada una de las cinco (5) organizaciones que conforman la Mesa Permanente de Concertación y (ii) Un delegado por cada Macrorregión de conformidad con el Artículo 10 del Decreto 1397 de 1996 o la norma que la modifique, adicione o sustituya» (Artículo 75). La segunda está integrada por siete representantes de las comunidades NARP, «de los cuales tres (3) serán elegidos por los representantes de los consejos comunitarios y demás formas y expresiones organizativas ante la Comisión Consultiva de Alto Nivel en espacio autónomo, y cuatro (4) elegidos por el Espacio Nacional de Consulta Previa en espacio autónomo» (Artículo 90). Los miembros de esas instancias son elegidos para periodos de dos años. Estas instancias, y la Comisión de Diálogo, cuentan con recursos del Sistema General de Regalías para su financiamiento (Artículo 12).
- 29** Artículo 77: «La Secretaría Técnica de la Instancia informará cada seis meses a la Mesa Permanente de Concertación, al Ministerio del Interior y al Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de la gestión de esta. El informe contendrá como mínimo: (i) resumen de la gestión en función de los proyectos de inversión aprobados, (ii) valor de los proyectos de inversión aprobados, (iii) articulación con los planes de vida y otros instrumentos de planeación propios y (iv) puntaje obtenido de la aplicación del mecanismo de evaluación de puntajes de los proyectos de inversión».
- Artículo 93: «La Secretaría Técnica de la Instancia informará cada seis meses a la Comisión Consultiva de Alto Nivel, al Espacio Nacional de Consulta Previa, al Ministerio del Interior y al Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de la gestión de esta. El informe contendrá como mínimo: (i) resumen de la gestión en función de los proyectos de inversión aprobados, (ii) valor de los proyectos de inversión aprobados, (iii) articulación con los planes de etnodesarrollo y demás instrumentos de política pública establecidos para tal fin, y (iv) puntaje obtenido de la aplicación del mecanismo de evaluación de puntajes de los proyectos de inversión».

Un aspecto adicional de la ley se refiere a la oferta de información y a la rendición de cuentas, dos aspectos que complementan el diseño de los dispositivos de participación descritos. Así lo señala el Artículo 65, según el cual, «se publicarán las asignaciones, desarrollo del ciclo de los proyectos de inversión y demás conceptos a través de las plataformas que para tal fin sean dispuestas, que deberán estar disponibles para la ciudadanía en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la promulgación de esta Ley». La Comisión Rectora quedó encargada de reglamentar ese proceso que, además, deberá garantizar la participación de la ciudadanía a través de esas plataformas. El Artículo 69 ordena lo mismo para las entidades territoriales y el Artículo 70 obliga a las autoridades departamentales y municipales a realizar, cada seis meses, rendición de cuentas sobre los resultados de la ejecución del capítulo del correspondiente plan de desarrollo y sobre la evaluación que el Gobierno Nacional deberá hacer del desempeño de las autoridades territoriales en la ejecución de los proyectos de inversión.

El balance de los espacios y mecanismos de participación propios del sector extractivo³⁰ no es alentador: El Comité Asesor de Política Mine-

30 El Gobierno radicó en el Congreso de la República un proyecto de ley de coordinación y concurrencia, en atención a la directriz contenida en varias sentencias de la Corte Constitucional —especialmente la SU-095 de 2018— que exhortan al Gobierno y al Congreso a aprobar una ley que defina el procedimiento para que el Gobierno Nacional llegue a acuerdos con los alcaldes municipales sobre la realización de proyectos extractivos en el territorio de su jurisdicción y la manera de enfrentar sus consecuencias sociales y ambientales. Ese proyecto, según la Corte Constitucional, debe incluir uno o varios mecanismos de participación ciudadana. El proyecto crea la Mesa General de Coordinación y Concurrencia, y las mesas particulares de Coordinación y Concurrencia, estas últimas para tratar temas específicos, como las áreas con potencial minero o de hidrocarburos y la definición de asuntos prioritarios para el desarrollo; la conflictividad y el diálogo asociado a la exploración y la explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables; y el ordenamiento territorial. También crea, como mecanismo de participación obligatorio, las audiencias públicas regionales de Asuntos Prioritarios de Desarrollo Territorial. De estas audiencias, que deben ser convocadas con quince días calendario de anticipación a la realización de las mesas particulares de Coordinación y Concurrencia, surgen delegados comunitarios que podrán participar en la Mesa General. El proyecto crea, además, una audiencia pública en la etapa de exploración y explotación para proyectos de gran minería y de producción para los proyectos de hidrocarburos. Estas audiencias tienen como objetivo «servir de insumo para la construcción de los instrumentos de gestión social, en el marco de los Asuntos Prioritarios de Desarrollo Territorial definidos por la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia»

ra no se reúne; las alianzas para la prosperidad no han sido reglamentadas, y nada indica que lo serán en el corto plazo; los comités consultivos de los OCAD, en general, no operaron y fueron eliminados por la nueva ley de regalías; y esta última no ha sido aún reglamentada, aunque muestra avances interesantes. Solamente el CTN de EITI funciona, aunque sus productos poco influyen en las decisiones de política pública para el sector.

Otros dispositivos

Los otros dispositivos (las audiencias públicas ambientales³¹, la consulta previa³² y las consultas populares³³) aplican en diversos temas, no solo en el sector extractivo, y han tenido mayor peso en las dinámicas de participación ciudadana asociadas al sector, así como en el debate sobre las relaciones entre el Estado y la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con su gestión.

Las audiencias públicas ambientales tienen por objeto «dar a conocer a las organizaciones sociales, la comunidad, o entidades públicas y privadas, la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto o actividad; los impactos que este puede generar o genere, y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, corregir o compensar dichos impactos. Igualmente, la audiencia busca abrir espacios para recibir opiniones, información y documentos de los interesados que aporten la comunidad y demás entidades públicas o privadas» (Rodríguez y Muñoz, 2009, p. 104). Fueron reglamentadas mediante los decretos 330 de 2007 y 1076 de 2015.

(Artículo 17 del proyecto). Hasta el momento de redactar este informe, no se conoce ningún avance de este en el Congreso de la República.

- 31 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 reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diciembre 22 de 1993. DO N° 41.146.
- 32 Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989. Marzo 4 de 1991. DO N° 39.720.
- 33 Reglamentada por las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, y ordenada, en ciertos casos, por la ley de régimen municipal (136 de 1994). Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre participación ciudadana. Mayo 31 de 1994. DO N° 41.373. Ley 1757 de 2015. Op. cit. Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Junio 2 de 1994. DO N° 41.377.

En lo que respecta al sector extractivo, este ha sido uno de los escenarios más frecuentes de encuentro entre las entidades públicas, los promotores de proyectos y diferentes sectores sociales para el intercambio de información, especialmente con ocasión de los procesos de licenciamiento ambiental. Sin embargo, la audiencia pública es un mecanismo de alcance limitado: no es por definición una instancia de incidencia ciudadana y sus conclusiones no tienen carácter vinculante para las autoridades ambientales. En la audiencia, se reciben informaciones, opiniones y documentos que dichas autoridades podrán tener en cuenta, o no, para otorgar los correspondientes permisos³⁴. Además, su realización depende, según la norma, de que sean solicitadas por la ciudadanía o por algunos miembros del Estado. Esto explica por qué, por ejemplo, entre 2013 y el primer trimestre de 2018 fueron otorgadas 584 licencias ambientales para proyectos de minería e hidrocarburos, pero fueron realizadas, según datos procesados por Foro Nacional por Colombia (Peña, Jiménez y Simbaqueba, 2019, p. 31), tan solo 33 audiencias públicas, lo que quiere decir que se llevó a cabo una audiencia por cada 18 licencias, aproximadamente³⁵. Las audiencias también pueden ser convocadas para otros efectos, por ejemplo, para el monitoreo de los planes de manejo ambiental o como paso previo a la titulación de zonas, pero esto, prácticamente, no ocurre.

La controversia sobre el alcance y la utilidad de las audiencias públicas se mantiene: para algunos líderes sociales que han participado en ellas, no conducen a nada, pues las opiniones de quienes intervienen a nombre de la comunidad, por lo general, no se consideran al momento de otorgar las licencias. Además, no son convocadas para otros momentos de la cadena de decisiones, por ejemplo, para el monitoreo a los planes de manejo ambiental. Esa es la opinión de un dirigente gremial del sector, para quien «las audiencias no conducen a nada», sobre todo porque, en unas pocas horas, no se puede valorar un proyecto extractivo cuya exploración puede durar de 12 a 14 años. Son espacios en los que «la información no es necesariamente completa y, por tanto, no existen elementos de juicio para

34 El Acuerdo de Escazú señala la importancia de que el Estado, a través de sus agencias, ofrezca con suficiente antelación a los interesados la información pertinente, garantice la formulación de opiniones e iniciativas y las tenga en cuenta en los argumentos que fundamentan la decisión de otorgar una licencia ambiental, señalando cuáles propuestas ciudadanas han sido acogidas y cuáles no y, en este último caso, por qué no lo fueron.

35 Veintiséis de las treinta y tres audiencias (78,8 %) tuvieron relación con proyectos de hidrocarburos.

su valoración»³⁶. Otro dirigente gremial opinó en la misma dirección; reconoció, sin embargo, que algunas audiencias han sido útiles: «Hay audiencias que han cumplido el propósito y los asistentes han quedado conformes con lo que se ha tratado, pero hay otros casos en los que las comunidades terminan considerando que fueron convidados de piedra y sus opiniones no fueron tenidas en cuenta». A su juicio, esto es fuente de prevenciones y desconfianzas con respecto a la acción del Estado³⁷.

No obstante, hay quienes encuentran en las audiencias públicas una oportunidad para expresar opiniones y argumentos sobre un proyecto determinado. Es lo que señaló un líder del departamento del Meta: «Las audiencias entonces sí sirven. El concepto de audiencia pública se asocia a la realización de cualquier proyecto. A veces no hay elementos que nos permitan tener herramientas para las audiencias, pero para ir a las audiencias se necesitan tres o cuatro evidencias claras para poder generar el debate, para que ellos se defiendan como debe ser»³⁸. En otras palabras, sirven siempre y cuando quienes intervienen se preparen y expresen opiniones sustentadas en hechos y bien argumentadas.

Otras organizaciones y movimientos han ido más allá y han utilizado las audiencias para impedir que las licencias ambientales sean otorgadas, basándose en información confiable y en acciones de movilización colectiva en defensa del territorio y de sus entornos de vida. Así ocurrió en la discusión del proyecto de explotación de oro a cielo abierto que propuso la empresa GreyStar en la provincia de Sotomonte, en inmediaciones del páramo de Santurbán. En esa ocasión, las diferentes organizaciones y movimientos por la defensa del agua utilizaron la audiencia pública para impedir que la autoridad correspondiente aprobara la licencia³⁹. En otras palabras, le confirieron a este dispositivo un alcance mayor que el que define la propia ley y, con esa estrategia, lograron detener un proyecto de explotación minera. Esto muestra, además, que la eficacia de los diferentes

36 Entrevista a dirigente gremial del sector minero.

37 Entrevista a dirigente gremial del sector petrolero.

38 Entrevista a líder social del municipio de Granada, Meta.

39 La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) viene trabajando en una estrategia para aumentar la cobertura de las audiencias. Esta consiste en el uso de medios digitales, medios de comunicación comunitarios (emisoras y televisión) y otros similares para que muchas más personas puedan conocer las discusiones sobre un proyecto determinado que puede tener efectos sobre su entorno. Dicha estrategia, sin embargo, no modifica el alcance de las audiencias.

dispositivos no depende únicamente de su diseño normativo e institucional, sino de cómo los diferentes actores los utilizan y cuál es la correlación de fuerzas sociales y políticas que intervienen en su funcionamiento.

Así, desde el punto de vista normativo, las audiencias son escenarios de alcance limitado (información, consulta e iniciativa). Sin embargo, eso no ha impedido que algunos actores les hayan otorgado un sentido diferente. Han tenido la oportunidad no solo de informarse y opinar, sino de formular planteamientos que pueden controvertir en el plano técnico las consideraciones de los promotores de los proyectos en cuestión e, incluso, de detener la operación de los proyectos⁴⁰. Otra cosa es aumentar el alcance de las audiencias públicas, lo que implicaría una reforma normativa que modifique de fondo su carácter. No hay señales de que eso esté por ocurrir, por lo menos en el corto plazo.

Otro de los mecanismos que ha tenido una notable influencia en los proyectos extractivos —y que también es materia de controversia— es la consulta previa, libre e informada. La consulta es el derecho que poseen los grupos étnicos a ser consultados cuando el Estado proyecta tomar medidas legislativas y administrativas, o realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, que pueden afectar su integridad cultural, social y económica. La Constitución reconoce la diversidad étnica y cultural del país y el derecho de los grupos étnicos a la defensa y protección de su territorio y su cultura. La Ley 21 de 1990 acogió el Convenio 169 de la OIT e incorporó a la legislación colombiana el mecanismo. Leyes posteriores, como la Ley 70 de 1993 y la Ley 99 de 1993, ratificaron su importancia y su uso como mecanismo afirmativo en favor de los grupos étnicos.

La consulta previa es de carácter obligatorio, pero la ley no especificó un procedimiento específico para su aplicación⁴¹. El Decreto 1320

40 Las audiencias deben estar precedidas por reuniones de información a la ciudadanía, en las que se entrega la información a los interesados. Según testimonio de un funcionario de la ANLA entrevistado, estas reuniones informativas son incluso más deliberantes que las audiencias. Allí la gente pregunta, responde y critica el proyecto en cuestión y formula diferentes propuestas. Tales reuniones deberían copar mayor atención por parte del Estado, pues allí es posible un diálogo más fluido y fructífero entre las partes.

41 La Sentencia SU-039 de 1997 señala los parámetros para su implementación y da orientaciones para la protección y garantía de este derecho fundamental. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-039 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell: febrero 3 de 1997).

de 1998⁴² establece algunos procedimientos a ese respecto. Posteriormente, la directiva 01 de 2010 de la Presidencia de la República definió el protocolo que deben seguir las instituciones del Estado para la aplicación del mecanismo, mientras el Decreto 2613 de 2013 adoptó el protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa. Recientemente, el Gobierno emitió una nueva directiva, la 08 del 9 de septiembre de 2020, que define las etapas de la consulta previa y sus correspondientes procedimientos.

La consulta previa parte del supuesto de que se trata de un diálogo entre iguales (diálogo intercultural), que se lleva a cabo con base en el principio de buena fe y teniendo como soporte la información adecuada. En tal sentido, se espera que el resultado sea un acuerdo sobre la conveniencia o inconveniencia del proyecto, obra o actividad (POA), y sobre las medidas que deben tomarse en caso de que sea implementado, de modo que no sean vulneradas las costumbres, la cultura y los entornos de vida de los grupos étnicos. El Convenio 169 de la OIT contempla tres casos en los cuales se requiere el consentimiento de los consultados: que el POA suponga el traslado o desplazamiento de las comunidades; que esté relacionado con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o que represente un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica al punto de poner en riesgo su existencia.

Colombia es uno de los países de América Latina que más consultas previas ha realizado⁴³. Según información suministrada a Foro Nacional por Colombia por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior⁴⁴, entre 2004 y 2012 fueron realizados 240 procesos de consulta en el sector de hidrocarburos, de los cuales 75 fueron catalogados como protocolizados y 15 en etapa de cierre. Los demás estaban en preconsulta, en apertura de proceso, en socialización y en taller de impacto. Para el sector

42 Su objeto es «analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio [...] y las medidas propuestas para proteger su integridad» (Artículo 1°). Decreto 1320 de 1998 [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. Julio 13 de 1998.

43 Incluso, un dirigente empresarial señaló que esa circunstancia llama la atención, pues Colombia lleva a cabo un número muy superior de consultas al de otros países que tienen una mayor proporción de pueblos étnicos en el total de la población.

44 Respuesta a derecho de petición.

de minería, fueron registradas 15 consultas en el mismo período; de estas, cuatro están protocolizadas (Velásquez, 2013). Entre 2011 y 2016, fueron realizadas 150 consultas sobre proyectos de hidrocarburos (118) y minería (32) (Peña, Jiménez y Simbaqueba, 2019, p. 36).

La experiencia en Colombia ha dejado un saldo negativo y ha abierto un debate, aún no resuelto. Hace cuatro años, el diario *El Espectador* publicó un editorial sobre el tema donde señalaba que: «La consulta previa, pensada como un mecanismo para empoderar a las comunidades étnicas en las decisiones que afectan sus territorios, está en cuidados intensivos por culpa de la fiebre minera y de un Estado que la ve más como un requisito incómodo que como el espacio decisorio que debería ser. Las protestas recientes sobre el tema y los fallos de la Corte Constitucional son un llamado de atención sobre esta situación urgente» (El Espectador, 2016, p. 22).

Ese mismo año, el GDIAM señaló que la experiencia ha perpetuado una serie de condiciones que incrementan la probabilidad del conflicto, entre las cuales señala:

[...] la falta de claridad sobre la propiedad del territorio, las medidas que deben tomarse cuando se reconoce un título minero y la empresa planea desarrollar su actividad en un territorio étnico, las reglas que se aplican en cuanto a las medidas que deben consultarse y las responsabilidades, deberes y derechos específicos de cada uno de los diferentes agentes que intervienen (ministerios, organismos de control, empresas); y la ausencia tanto de lineamientos sobre cómo se pueden implementar las normas de manera no discriminatoria, como de una metodología del proceso que establezca claramente los alcances, tiempos, los mecanismos de consulta y de seguimiento a los compromisos y la representación efectiva y genuina de las comunidades que participan. (2016, p. 46)

Y afirma luego:

Desde el punto de vista administrativo, se han evidenciado: la falta de capacitación y fortaleza de las unidades administrativas encargadas de acompañar y adelantar los procesos de certificación de existencia de comunidades y de consulta previa; la total insuficiencia e incertidumbre para la financiación de los procedimientos y del equipo humano responsable; la imposibilidad de la administración para otorgar oportunamente sus conceptos y decisiones; y la absoluta carencia de un sistema de información apto para el cumplimiento de dichas funciones [...] Estas falen-

cias se han visto reforzadas por la existencia de «intermediarios» que afirman representar a alguna de las partes interesadas, pero que realmente solo persiguen sus propios intereses económicos y/o políticos y terminan dificultando más los acuerdos y deslegitimando los procesos, lo que obstaculiza aún más su implementación. (2016, p. 46).

Ambas opiniones aciertan en el diagnóstico y reflejan en parte el alto grado de inconformidad que existe entre los sectores involucrados, al punto de que algunos de ellos, especialmente ciertas agencias del Estado y sectores de la dirigencia política nacional, han insinuado que la consulta previa se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo. Esta también es la percepción de algunos empresarios del sector que ven en la consulta un requisito incómodo que genera costos económicos y de transacción que terminan por entorpecer sus inversiones⁴⁵. No es el caso de otros sectores de la opinión pública, pero sí ha tenido un efecto simbólico significativo que ha incrementado la discusión sobre el carácter y el alcance de la consulta, incluso sobre su validez como mecanismo de participación requerido para el desarrollo de proyectos en territorios ocupados por comunidades y grupos étnicos.

Lo cierto es que la práctica de la consulta ha desnudado varios problemas cuya solución plantea retos de enorme envergadura. Una primera cuestión se refiere al carácter mismo de la consulta previa. En el Convenio 169 de la OIT esta es entendida como un derecho de los pueblos indígenas y de otros grupos étnicos a ser consultados cuando un proyecto, obra o actividad puede producir efectos que vulneran su territorio, su cultura y su sistema de vida. Sin embargo, la consulta, en muchos casos, se ha convertido en un procedimiento de transacción —según algunos, con visos de chantaje⁴⁶— del que las partes esperan obtener un beneficio específi-

45 Germán Vargas Lleras, exvicepresidente del gobierno de Juan Manuel Santos y candidato a la Presidencia de la República en las elecciones de 2018, planteó, a este respecto, en su propuesta programática: «Reglamentar la consulta previa mediante una ley estatutaria, de manera excepcional, y no como regla general, con términos ciertos y predecibles, estableciendo mecanismos de cierre». Su argumento para esta propuesta es que la consulta previa se ha convertido en una barrera para la realización de proyectos estratégicos de infraestructura y de comunicaciones, vivienda y explotación de recursos naturales, sectores clave, a su juicio, para el crecimiento económico y para las finanzas del país.

46 Entrevista a dirigente de un gremio empresarial del sector extractivo.

co⁴⁷. Esto modifica, por completo, el sentido de la consulta y la convierte en un procedimiento de negociación antes que en un derecho para proteger a los grupos étnicos. En esas condiciones, son más evidentes los riesgos de cooptación de las comunidades a través de la oferta de prebendas para desvirtuar, de esa forma, el fin último de la consulta.

Otro asunto de fondo se refiere a la consulta como mecanismo afirmativo propio de un sector de la población. Para algunos, esta premisa violaría el principio de la igualdad, uno de los pilares de los sistemas democráticos, como afirmó un representante del sector empresarial entrevistado para este proyecto: «En la democracia no puede violarse el principio de igualdad. Es el principio más sagrado de la democracia. Y la consulta previa de alguna manera lo quiebra por dar privilegios a las comunidades étnicas. Ese es un tema complejo, pues las políticas afirmativas existen y se pueden hacer, pero hay desequilibrios en el tema de la consulta previa».

Un tercer problema, formulado tanto por dirigentes sociales —especialmente de las comunidades NARP—, como por empresarios, es el de la representatividad de quienes participan en las consultas. Entre los dirigentes empresariales no existe la certeza de que quienes lo hacen a nombre de los grupos étnicos sean realmente sus voceros. Esto ocurre, a su juicio, por falta de reglas de juego claras que definan, con precisión, quiénes son representantes genuinos de las comunidades y cuál es el procedimiento para su designación. En ocasiones, los representantes son intermediarios que actúan, por lo general, a nombre propio. A ello se suman los problemas de representación que han venido percibiendo algunos sectores de las comunidades negras que no se sienten representados por la instancia nacional de consulta que fue implementada para ese efecto: «Se creó el espacio nacional de consulta previa, en el que participan algunas organizaciones. Se han venido agotando los espacios de consulta. Hemos sentido en esa instancia que más que un espacio de participación ha sido un espacio de transacción, donde los derechos de las comunidades han estado mediados por las ofertas del Gobierno a las comunidades».

47 Para un líder de las comunidades negras, este perfil de la consulta es fruto de la forma como el Gobierno ha manejado el proceso: «Eso lo ha llevado [al Gobierno] a no agotar el debido proceso, a desmontar la ruta de la consulta, a apoyarse en sectores comunitarios que se prestan para convertir la consulta en un proceso transaccional y a aprobar proyectos en contra de la voluntad de las comunidades sin llevar a cabo el debido proceso».

Una de las observaciones más recurrentes al desarrollo de las consultas previas tiene que ver con el rol del Estado. Varios actores señalan que este tercerizó el procedimiento y lo dejó en manos de las empresas promotoras de los proyectos; de esta manera, se autorelegó a un papel de notario. Otros, por el contrario, afirman que el Estado se volvió juez y parte, especialmente en aquellos proyectos en los que tiene algún interés directo, por ejemplo, los proyectos de Ecopetrol. Es juez, en la medida en que debe ser garante de que se lleve a cabo la consulta, pero, a la vez, es parte, pues tiene un interés específico en que los proyectos logren la aprobación de los grupos consultados.

Los problemas de la consulta no se atribuyen, exclusivamente, al Gobierno; algunos sectores, especialmente el empresarial, responsabilizan a la Corte Constitucional de complicar la aplicación del mecanismo. La consulta previa es válida —señala uno de los dirigentes gremiales entrevistados—. Lo que, en su concepto, ocurre «es que ha sido mal aplicada: la legislación y, sobre todo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional han complicado innecesariamente la comprensión y la aplicación del mecanismo. Lo que nosotros pedimos es certidumbre»⁴⁸. Y redondea su argumento afirmando que, si bien el instrumento fue creado para resolver conflictos, lo que ha hecho es aumentarlos.

Los expertos en el tema también han señalado debilidades en la forma como el mecanismo es aplicado: el propio decreto que la reglamenta y las directivas presidenciales no fueron consultados; el Estado, a través de sus agencias, no reconoce la presencia de comunidades étnicas en algunos territorios reivindicados por estas últimas; la información a las comunidades interesadas resulta insuficiente; y la consulta ha terminado por ser un trámite formal para asegurar la viabilidad de los proyectos en los territorios étnicos.

Las comunidades interesadas también han manifestado su inconformidad con la aplicación del mecanismo: señalan que no se respetan sus tiempos⁴⁹ ni sus costumbres; que la consulta no pasa de ser una formali-

48 Entrevista a dirigente de un gremio del sector.

49 El tema de los tiempos no es de importancia secundaria. Líderes sociales y líderes gremiales tienen sus propias posturas al respecto. Las comunidades indígenas, por ejemplo, exigen que se conozcan y respeten sus tiempos de deliberación y de toma de decisiones, de acuerdo con sus tradiciones y sus costumbres, concepto compartido por el GDIAM (2016). Uno de los dirigentes del sector privado se refirió al tema para señalar que hay que respetar los tiempos de todos los actores, no solo los de una parte interesada. Así, llaman a construir un consenso: «Lo que nosotros pedi-

dad; que la decisión termina en manos de terceros; y que la búsqueda de acuerdos no deja de ser mera retórica.

Por último, está la cuestión del consentimiento previo, libre e informado. El Convenio 169 de la OIT especifica las circunstancias en las que este mecanismo debe ser aplicado. El asunto es objeto de interpretación por parte de los diferentes actores. En lo que respecta al Gobierno Nacional, siempre ha mostrado una tendencia a utilizar al mínimo el mecanismo de consentimiento y a mantener la relación con las comunidades y los pueblos étnicos a través de la consulta y de los acuerdos de buena fe. Sin embargo, diferentes sectores sociales, incluidas las comunidades étnicas, abogan por avanzar hacia una noción de consentimiento previo, no solo en los tres casos señalados por el Convenio 169, sino en otras circunstancias que, en su opinión, ameritarían dicho consentimiento, teniendo en cuenta la envergadura de los impactos de determinados proyectos, obras y actividades en el territorio, la cultura y las condiciones de vida de las comunidades étnicas. El acuerdo al respecto está lejos de lograrse, pero ello no le resta relevancia al tema.

En suma, la consulta parece estar ubicada en el peor de los mundos: nadie está conforme con su aplicación ni existe un acuerdo sobre cuál sería la mejor salida para recuperar el espíritu que inspiró la creación de este mecanismo de participación. Además, la lectura que hacen el Gobierno y las empresas dista del enfoque de las propias comunidades étnicas, cuyos puntos de vista también son diversos, aunque coinciden en la defensa del mecanismo como un derecho que debe hacer parte del entramado institucional de la participación en el sector minero-energético. En los tres últimos años, el Gobierno Nacional ha preparado más de un proyecto de ley para reglamentar la consulta previa; el último se encuentra actualmente en consulta con diferentes sectores antes de ser enviado al Congreso para su estudio y aprobación⁵⁰.

mos es certidumbre. Es decir, que haya reglas claras para todos, que se acuerden tiempos normales y condiciones para que la consulta sea bien hecha. El tema de los tiempos es difícil. Por supuesto, hay que tener en cuenta los tiempos de los pueblos indígenas para deliberar, pero también hay que tomar en cuenta los tiempos de los demás actores y los tiempos del país. Hay que armonizar y no imponer una regla única».

50 Incluso, no hay un acuerdo entre los diferentes sectores sobre si la reglamentación de la consulta previa debe hacerse a través de una ley o, más bien, de un decreto expedido por el ejecutivo y consensuado con los interesados.

El otro dispositivo de participación, que ha ocupado las primeras planas de los periódicos en los últimos tres años, es la consulta popular⁵¹. Fue utilizada en algunos municipios con el fin de tomar decisiones sobre la extracción de recursos naturales en su territorio⁵². La consulta popular municipal fue introducida como mecanismo de participación por el Acto Legislativo N° 1 de 1986. Luego, la Constitución de 1991 la consagró como uno de los mecanismos de participación directa, amplió su alcance al nivel departamental y nacional y abrió la posibilidad de que fuera convocada por iniciativa ciudadana. Fue reglamentada por las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015.

El uso de la consulta popular en el sector extractivo dio vida a un mecanismo que, hasta entonces, estaba fuera del radar del ciudadano común y corriente. Un factor determinante de ese resultado fue la percepción de las comunidades locales y de sus líderes de que estaban siendo excluidos de las decisiones relacionadas con el uso de su territorio y con el manejo de los impactos de la actividad extractiva. Dicha percepción era correlativa a lo que hemos llamado el modelo jerárquico de toma de decisiones del sector, que otorga un poder casi absoluto al Gobierno Central en la definición de políticas. La ausencia de voz y la nula capacidad de incidencia en tales definiciones llevaron a varias organizaciones y a sus líderes a buscar una herramienta que les permitiera intervenir de alguna

51 La ley la define como «la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria» (Artículo 8). Según la nueva norma, la decisión es favorable si el asunto consultado «ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral» (Artículo 55). La decisión emanada de la consulta deberá ser adoptada por el órgano correspondiente para hacerla efectiva, es decir, mediante una ley o una norma de carácter territorial, dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente.

52 La primera consulta se llevó a cabo en el municipio de Piedras, departamento del Tolima. Allí los votantes se manifestaron en contra de la explotación de recursos naturales no renovables en su municipio. Luego de esa consulta, tuvieron lugar nueve más (Tauramena, Cabrera, Cajamarca, Cumaral, Pijao, Arbeláez, Jesús María, Sucre y Fusagasugá), mientras otros 54 municipios manifestaron, en algún momento, la intención de usar ese mecanismo de participación.

manera en momentos clave de la cadena de decisiones. Las consultas populares eran un medio para expresar esa voz y para hacerse sentir en instancias del Gobierno Nacional y, en general, de la opinión pública⁵³.

En efecto, la consulta popular es un mecanismo potente de participación ciudadana para ejercer una presión sobre las autoridades públicas, en este caso, las autoridades nacionales. Es un mecanismo abierto, en el que pueden participar las personas inscritas en el censo electoral. No es un dispositivo de representación ni de delegación de poder, sino de toma de decisiones a partir del resultado de la votación. Implica, por otra parte, la entrega de información por parte de los promotores a los potenciales votantes y la deliberación en escenarios públicos y privados en torno a los costos y beneficios del proyecto extractivo⁵⁴. Además, el resultado de la votación es vinculante para las autoridades públicas que están obligadas, según la ley, a expedir, en un plazo determinado, el correspondiente acto administrativo para implementar la decisión.

A ello se añade el carácter de la consulta como mecanismo constitucional y legalmente establecido y reglamentado, lo que, según sus promotores, le otorgaba validez jurídica en comparación con otras alternativas de participación ciudadana de carácter no institucional. El uso de la consulta popular estaba avalado por la Ley de Régimen Municipal (Ley 136 de 1994) que, en su Artículo 33, establecía que «cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio»⁵⁵. Por último, el

53 El uso de este dispositivo estuvo precedido de otras estrategias de participación, centradas, principalmente, en la movilización y la protesta social. Como se verá luego, desde mediados de la primera década de este siglo, surgió una oleada de movilizaciones de resistencia a proyectos mineros y de hidrocarburos en varias regiones del país que se sumaron a otro tipo de luchas, especialmente en el campo laboral.

54 Este aspecto es de suma importancia, pues uno de los argumentos esgrimidos por los empresarios del sector en contra de la realización de consultas populares es que estas no estaban precedidas de la entrega de información y de la deliberación necesarias acerca de los proyectos en cuestión, lo que aumentaba el riesgo de manipulación de los votantes por las organizaciones que estaban en contra de la actividad extractiva.

55 En febrero de 2019, la Corte declaró inconstitucional este artículo de la Ley de Régimen Municipal, ratificando lo señalado en la sentencia SU-095

hecho de que la Ley 1757 ratificara la posibilidad de que las consultas tuvieran origen ciudadano amplió las oportunidades a grupos organizados de hacer uso del mecanismo para dirimir asuntos clave relacionados con el sector.

La consulta popular desató un fuerte debate en el país. El Gobierno Nacional y el sector empresarial coincidieron en poner en tela de juicio la validez de este mecanismo para decidir sobre la viabilidad de los proyectos extractivos en los municipios. El primero adujo que los municipios no tenían competencia para decidir sobre la explotación de recursos naturales, puesto que esta es de carácter exclusivamente nacional. Por su parte, el sector empresarial, especialmente el ligado a la gran industria, formuló varias críticas al uso de ese procedimiento para temas extractivos, entre ellas que las preguntas no solo eran complejas, sino que, en su enunciado, inducían la respuesta en contra de los proyectos; que la gente era objeto fácil de cooptación, pues el proceso operaba en medio de dinámicas políticas dominadas por líderes caudillistas; y que, a pesar de ser reconocida como un procedimiento democrático, en realidad no lo era, pues hubo altos niveles de abstención⁵⁶ motivados, entre otras cosas, por el temor de algunas personas de ir a votar y de ser luego señalados y así crear ambiente de inseguridad para sus familias. Estos planteamientos tuvieron un fuerte eco en la mayor parte de los medios masivos de comunicación que se encargaron de darles despliegue al tiempo que daban muy poca importancia a la voz de sus promotores.

El cierre de esta discusión tuvo lugar a raíz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, contenida en la sentencia SU-095 de 2018, en la que declaró inválida la consulta popular como mecanismo para prohibir la actividad extractiva en los territorios. Esta sentencia dio respuesta a un recurso de la empresa Mansarovar que acudió a la corte con una tutela con el argumento de que los resultados de la consulta popular realizada en el municipio de Cumaral lesionaban derechos adquiridos. En la sentencia, la Corte señala que las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo deben ser

de 2018 sobre las consultas populares.

- 56** En los diez municipios donde tuvieron lugar las consultas populares, la abstención se ubicó en un rango de entre el 41,4 % (Tauramena) y el 65,5 % (Piedras), ambas realizadas en 2013. En siete municipios, la abstención superó el 50 % del censo electoral, mientras en otros tres, estuvo por debajo del 50 %

adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales, mediante los mecanismos que establezca la ley. A juicio de los magistrados, la consulta popular no puede ser utilizada para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito. La Corte estima que los municipios tienen la función de definir los usos del suelo, pero que esa función debe ser desarrollada de manera coordinada y concurrente con las competencias de la nación. Además, la Corte «garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la toma de decisiones que los afecten, cuando en su territorio se adelanten actividades para la exploración y la explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos», y exhorta al Congreso de la República «para que en el menor tiempo defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio».

Lo que queda claro es que estos dispositivos (audiencias públicas, consulta previa y consultas populares) siguen siendo objeto de una fuerte polémica que, salvo en el caso de las consultas populares, no ha sido saldada. A pesar de las declaraciones de los diferentes actores de que es necesaria la participación en el sector extractivo⁵⁷, no hay un acuerdo sobre cuál sería la mejor vía institucional para hacerlo, dado que los dispositivos creados para el sector en general no operan y los que fueron diseñados para otros ámbitos y son aplicados en el desarrollo de la actividad extractiva no han logrado concitar un consenso sobre su alcance y sus formas de operación, ni han impedido, como se verá luego, el aumento de la movilización y la protesta social. Los interrogantes continúan abiertos y parecen estar claros; no así las respuestas⁵⁸.

57 Es una conclusión que se desprende de las entrevistas realizadas para este proyecto. Todas las personas valoraron la importancia de la participación ciudadana en el sector. Las diferencias radican en el alcance que se le otorga y en la lectura que hacen de los dispositivos que existen actualmente.

58 Este balance es congruente con la evaluación que diferentes actores entrevistados para este informe hacen de la participación ciudadana en Colombia. En general, sin desconocer el avance que significó el establecimiento de una democracia participativa en el país, hay una mirada más negativa que positiva sobre su funcionamiento y sus resultados: el ejercicio de la participación se encuentra limitado y no existen garantías para que tenga lugar. «La participación está cercada. Se cierran cada vez más los espacios», afirmó un líder social. De otra parte, en la medida en que

Movilización social en el sector extractivo

La combinación de una política de promoción del sector extractivo, especialmente de la industria a gran escala, que incluyó beneficios tributarios, seguridad jurídica, estímulos para la inversión y flexibilización de estándares, entre otras cosas, y de una institucionalidad participativa precaria y con serios problemas en el funcionamiento de algunos de los dispositivos existentes, en el marco de un esquema vertical de toma de decisiones, produjo una paulatina reacción de varios sectores de la sociedad civil en algunas regiones del país en contra de la actividad, que se canalizó a través de múltiples vías. Una de ellas fue la lucha a través de los instrumentos legales. La evolución del sector ha enfrentado, en los últimos años, la multiplicación de demandas contra leyes y decretos, la interposición de acciones de tutela para la defensa de derechos vulnerados, la solicitud de acciones populares ante la rama judicial, que han sido exitosas y que han llevado, en los casos en los que estas solicitudes han llegado a las altas cortes, a la definición de una jurisprudencia sobre temas como la autonomía territorial, los derechos de las minorías étnicas y la protección del medio ambiente, entre otros, que han sido determinantes para orientar los diseños de política pública⁵⁹.

los dispositivos de participación no funcionan, pierden credibilidad y producen desconfianza en lo público y en las instituciones del Estado. Además, como lo señalaron varias personas, la participación está limitada a ciertos grupos y no logra escalar hasta el ciudadano común y corriente: «A los mecanismos de participación les falta gente, les faltan ciudadanos», señaló un representante del sector privado. «Hay que masificarla», dijo una experta en estos temas. Ello, sin embargo, no es fácil, como lo dijo un alcalde: «muchos no sienten motivación para participar porque no tiene sentido de pertenencia a su comunidad y a su territorio». También ocurre que los líderes que copan los espacios de participación no necesariamente defienden los intereses que dicen representar, lo que les resta legitimidad a ojos de la ciudadanía. Se ha confundido cantidad con calidad, creyendo que la multiplicación de espacios es garantía de una buena participación ciudadana, lo que, en realidad, no es cierto. Hay, sin duda, experiencias positivas de participación —cosa que no se puede negar— e innovaciones, como la participación digital, que pueden traer buenas noticias en el futuro. Sin embargo, la tendencia es evidente: la participación ciudadana no ha ofrecido los resultados que se esperaban de ella, y en eso tiene una gran responsabilidad el Estado. Como indicó un dirigente empresarial: «tenemos un Estado precario que no logra que los mecanismos de participación funcionen. El Estado no tiene claro su rol, pues cree que es árbitro, y no entiende las responsabilidades que le asigna la ley en este aspecto».

59 La jurisprudencia es amplia y apunta a la armonización de los principios de Estado unitario y autonomía territorial, así como a la reivindicación de

Pero, sin duda, la vía más importante fue la movilización y la protesta social a través de la cual grupos de distinta naturaleza y comunidades locales pusieron de presente los impactos económicos, sociales y ambientales —a su juicio, más negativos que positivos— de la explotación de los recursos del subsuelo y reivindicaron su derecho a participar en las decisiones que afectaban sus territorios y sus formas de vida⁶⁰.

Señala García:

A partir de 2005, con la ampliación del sector minero y de hidrocarburos, se produce una expansión de los repertorios de movilización social que van desde las marchas, los bloqueos de vías, las huelgas y los paros cívicos, las tomas de entidades públicas, las acampadas, huelgas de hambre, acciones de desobediencia civil, hasta la recolección de firmas, las vigiliadas, el uso de mecanismos de participación ciudadana y de protección individual y colectiva establecidos constitucional y legalmente, las declaratorias de emergencia social y ambiental, la construcción

la participación ciudadana como ingrediente necesario en la toma de decisiones sobre la explotación del subsuelo. Sobre este tema, la Corte ha ido construyendo una jurisprudencia que la reivindica como derecho de las comunidades a intervenir en asuntos que afectan su territorio y sus vidas. La Sentencia T-445 de 2016 (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-445 de 2016 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: agosto 19 de 2016)) es el pronunciamiento más explícito de la Corte sobre esa materia. En ella, el tribunal señala que las comunidades locales pueden, en ejercicio de su derecho a participar, vetar proyectos extractivos en su territorio. Sin embargo, en octubre de 2018, la Corte Constitucional sentenció que esa participación no puede ejercerse a través de las consultas populares, sino de mecanismos específicos para el sector que deben ser creados en el corto plazo mediante ley del Congreso de la República (Sentencia SU-095 de 2018). Esta sentencia, que levanta una barrera para la inversión de las empresas en proyectos extractivos, ha generado una importante controversia, pues es interpretada, por varios sectores, como una restricción al ejercicio del derecho fundamental a la participación. La jurisprudencia de la Corte sobre estas materias ha llevado al sector empresarial, y a algunos funcionarios del Gobierno Nacional a afirmar que la Corte está legislando y formulando política pública para el sector, lo que no hace parte de sus competencias constitucionales.

- 60** No sobra señalar que hay diferencias entre la minería y los hidrocarburos en lo que respecta a la movilización y la protesta. En el primer caso, la ciudadanía se movilizó en defensa de su territorio y de su actividad productiva, no necesariamente ligada a la explotación de los recursos del subsuelo. En el caso de los hidrocarburos, el movimiento social tuvo un importante componente de reivindicaciones laborales, de contratación de mano de obra local y de temas afines (PNUD, 2017).

de alianzas y redes locales y regionales, la participación en otras de carácter transnacional, y el uso de redes de comunicación a través de Internet. (2015, p. 23)

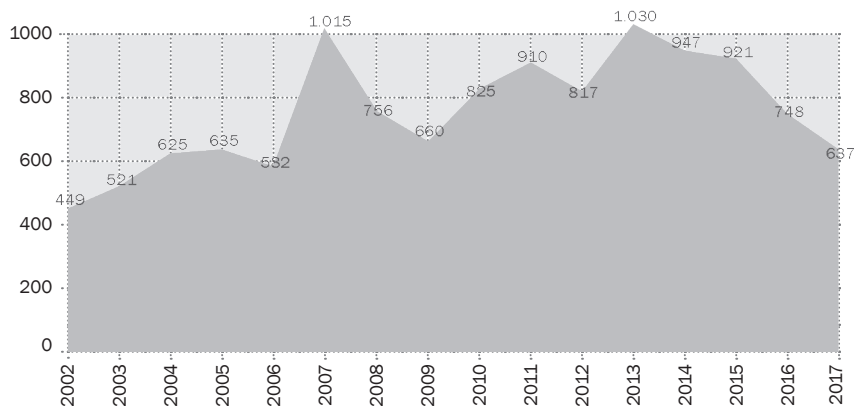
Las protestas en el sector extractivo se ubican en un contexto más amplio de movilización social en el país que adquirió un ritmo ascendente desde la segunda mitad de los años noventa, en particular desde 2002, con momentos de auge en 2007 y entre 2011 y 2015 (gráfica 6). Las causas son múltiples y pueden obedecer a factores que variarían de una región a otra o de un momento a otro. No obstante, hay ciertas constantes que ayudan a comprender esta escalada de movilización contenciosa que ha vivido el país en el último cuarto de siglo. En primer lugar, hay temas estructurales relacionados con el modelo de desarrollo y la visión de futuro del país. Es tan diverso, por ejemplo, desde el punto de vista regional y étnico, que hay diferentes miradas sobre el presente y el futuro, no necesariamente consonantes, aunque todas válidas como alternativas de desarrollo. Lo que algunos sectores sociales sienten es, precisamente, que no hay cabida para el diálogo sobre las diferentes alternativas y se ha optado por imponer una de ellas bajo un principio discutible de homogeneización de la diversidad. Lo que hay, en parte, es un conflicto en torno al modelo de desarrollo, pero también alrededor de la posibilidad de sentarse a discutir sobre las diferentes opciones y construir, a partir de estas, un acuerdo de país de cara al futuro⁶¹.

A ello se suma el mal funcionamiento de las instituciones representativas y, en general, de la institucionalidad del Estado, incapaz de atender, de modo efectivo, las múltiples demandas ciudadanas, especialmente de las regiones más apartadas y de los sectores más vulnerables. Diferentes actores entendieron, ante esa situación, que la movilización y la protesta eran el camino más expedito para resolver sus problemas⁶². Esto tiene que ver, también, con los pobres resultados de las instituciones de participación ciudadana. Si bien ha habido logros importantes en el campo de la planeación participativa, del diseño de políticas públicas, de los presupuestos participativos y de las iniciativas de control social a la gestión pública, en general, esa institucionalidad no ha llenado las expectativas

61 «Colombia no es una sociedad en la que todos quepamos», afirmó un dirigente de las comunidades negras del Pacífico.

62 «La movilización es la única oportunidad para generar cambios», afirmó un dirigente social de una región petrolera del país.

GRÁFICA 6.
Luchas sociales en Colombia 2002-2017



FUENTE: Velásquez et al. (2020) a partir de base de datos sobre luchas sociales del Cinep.

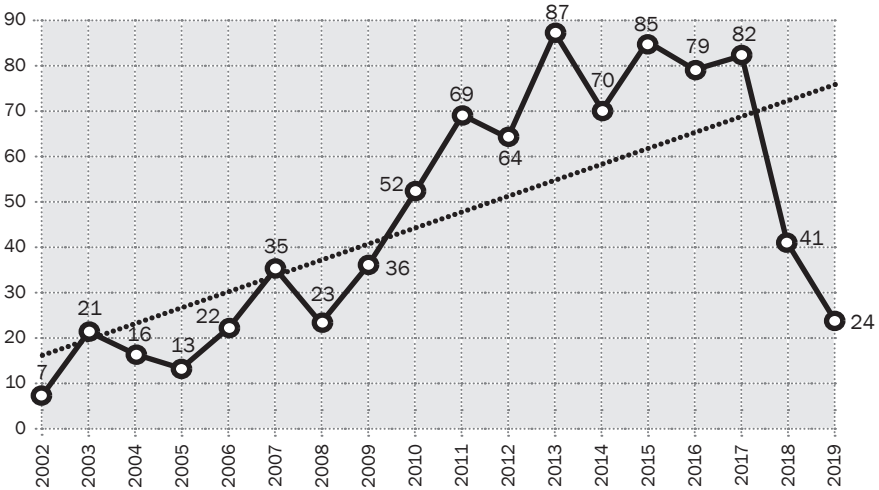
iniciales que motivaron su creación ni ha arrojado soluciones concretas a los problemas que se suponía podría resolver.

Por último, un factor más reciente tiene que ver con la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP que permitió que temas que durante el conflicto armado permanecieron ocultos, pero no por ello fueran menos reales y urgentes, pudieran ganar espacio en los primeros lugares de la agenda de deliberación pública y motivar acciones que se reflejaron en la movilización de diferentes sectores de la población en temas muy diversos de la vida nacional y regional.

Lo cierto es que el incremento de la conflictividad en el país expresa dos fenómenos de carácter general que cabe mencionar, pues ayudan a comprender la movilización en el sector extractivo: por un lado, que la población comenzó a tener mayor iniciativa en la interlocución con el Gobierno para exigir sus derechos y llegar a acuerdos sobre diversos aspectos de la vida colectiva, a escala microterritorial o a escala nacional. La participación devino así en un proceso «de abajo hacia arriba» (*bottom-up*) que contrasta con el modelo de participación generado por la oferta institucional, diseñado de acuerdo a un esquema «de arriba hacia abajo» (*top-down*). Por otro, que la movilización, como forma de expresión y de incidencia ciudadana, ganó jerarquía en comparación con los dispositivos institucionales, al punto de convertirse en la principal herramienta —no

GRÁFICA 7.

Luchas sociales en el sector extractivo 2002-2019



FUENTE: Velásquez *et al.* (2020) y base de datos sobre luchas sociales del Cinep.

la única⁶³— que diferentes sectores utilizaron para hacerse escuchar por otros actores.

En el sector extractivo, las cifras muestran un notable aumento de las movilizaciones sociales en términos absolutos y relativos, que coincide, en general, con el ciclo de precios de los *commodities* en el mercado internacional y con el aporte del sector al PIB nacional⁶⁴. La gráfica 7 muestra,

63 Los dispositivos institucionales siguen operando y algunos de ellos ocupan un lugar importante en el diseño de planes y de políticas públicas, especialmente en ciudades grandes e intermedias. Lo que sugiere la coexistencia de formas institucionales y de movilización es que ha habido un aprendizaje institucional sobre cuáles pueden ser las mejores vías para incidir, de manera efectiva, en las decisiones públicas. Esto ha llevado a algunos gobernantes a reconocer la importancia de una gestión pública abierta a la voz ciudadana, así el incentivo para asumir esa postura sea la acumulación político-electoral, antes que el despliegue de un imaginario democrático.

64 No sobra precisar que el universo de la conflictividad en el sector extractivo es variado y complejo. La fenomenología en la minería es diferente a la del sector de hidrocarburos. Una cosa son los conflictos asociados a la presencia de la gran industria nacional y multinacional, y otra aquellos que se originan en territorios donde la minería ancestral y de pequeña escala es dominante (Chocó, Norte del Cauca, Sur de Bolívar y algunas regiones de Antioquia). Unos son los conflictos nacidos de las afectaciones que sufren los territorios y la cultura de los grupos y las comunidades

en efecto, un crecimiento de la movilización desde 2002 hasta 2019, con coyunturas de alta conflictividad en 2011 y entre 2013 y 2017, para un total de 826 eventos en el país. En términos relativos, el peso de las luchas en el sector aumentó significativamente durante el período entre 2002 y 2010; las movilizaciones en el sector representaron el 3,7 % del total de movilizaciones en el país. Entre 2011 y 2015, la proporción fue de 8,1 %, mientras que entre 2016 y 2017 llegó a ser de 11,6 % (cuadro 1)⁶⁵.

étnicas, y otros son las tensiones que emergen en zonas campesinas, incluso en áreas urbanas. Algunos surgen de la defensa de derechos y de los territorios, mientras otros tienen que ver más con la negociación sobre los beneficios que pueden traer los proyectos extractivos. La información que se suministra en las siguientes páginas, elaborada a partir de la base de datos sobre luchas sociales facilitada por el Cinep, no detalla esas diferencias, sino que examina la dinámica en su conjunto. El análisis se apoya, además, en las entrevistas llevadas a cabo para el proyecto y en los análisis realizados tiempo atrás sobre la materia por Foro Nacional por Colombia.

- 65** No es propósito de este documento examinar en profundidad las causas que dieron lugar al incremento de la conflictividad en el sector extractivo en Colombia. Sin duda, los factores señalados anteriormente para entender al aumento de las movilizaciones sociales de todo tipo en el país son aplicables al sector. Pero hay razones específicas asociadas a este último: por un lado, la defensa del medio ambiente que diferentes grupos, comunidades y organizaciones han levantado como bandera en contra de la operación de proyectos extractivos en el territorio, argumentando los efectos ambientales negativos de dichos proyectos; por otro, la precariedad de las instituciones participativas en el sector y el pobre funcionamiento de las que existen, tal y como se analizó en un apartado de este estudio; otro factor es la falta de presencia estatal en los territorios para dar respuesta a las demandas ciudadanas. La movilización opera, entonces, como medida de presión al Gobierno para que resuelva lo no resuelto. También ha tenido que ver el esquema jerárquico de toma de decisiones en el sector, analizado en páginas anteriores, que significa un cierre institucional a las diferentes voces ciudadanas, especialmente en los territorios con alto potencial extractivo: en esos lugares se sufren los impactos de la actividad, pero no es allí donde se toman las decisiones a ese respecto, sino en el Gobierno Central, lejos de la experiencia cotidiana de quienes protestan. Algunas personas entrevistadas señalaron otras causas, a su juicio, también relevantes: el uso político de la protesta por sectores con intereses particulares, incluso mezquinos, que buscan desestabilizar el ambiente y perjudicar a las empresas; el rol de las altas cortes que, supuestamente, han generado incertidumbre jurídica; y la existencia de mafias en el territorio que se convierten en grupos de presión para las empresas con el fin de que estas empleen mano de obra local o contraten proveedores controlados por ellas. En fin, la lista puede incluir muchos más factores que dependen, también, de las particularidades de cada territorio e, incluso, de cada proyecto.

CUADRO 1.

Luchas sociales en el sector extractivo como proporción del total de luchas sociales en Colombia 2002-2017

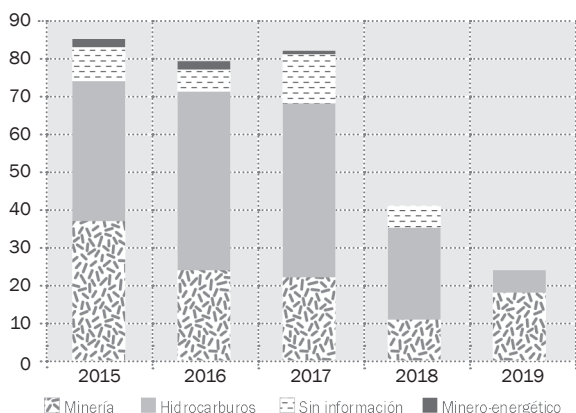
Período	Total de luchas sociales	Luchas sociales en el SE	%
2002-2010	6.068	225	3,7
2011-2015	4.625	375	8,1
2016-2017	1385	161	11,6
2002-2017	12.078	761	6,3

FUENTE: Elaboración propia.

Durante estos casi veinte años de trayectoria de las luchas en el sector, las movilizaciones tuvieron lugar en el sector de hidrocarburos, más que en el de minería: en los últimos cinco años, un poco más de la mitad de las luchas sobre las que se cuenta con información (51,5 %) tuvo que ver con la explotación de gas y petróleo y una tercera parte, con minería (36 %) (gráfica 8). En el mismo período, dos de cada tres eventos tuvieron ocurrencia en el ámbito municipal y uno de cada dos en nivel provincial o subregional. Son pocas las movilizaciones que superan esa escala (menos del 15 %), lo que confirma el importante papel de los territorios de pequeña escala como escenarios de descontento y de protesta ciudadana⁶⁶ (gráfica 9). Santander y Meta se destacan como los departamentos donde se

GRÁFICA 8.

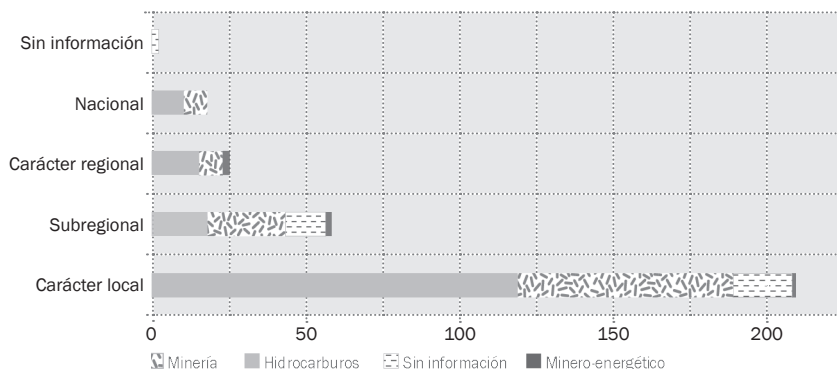
Distribución de las luchas sociales por sector 2015-2019



FUENTE: Elaboración propia a partir de la base de datos de luchas del Cinep.

⁶⁶ De hecho, las diez consultas populares realizadas fueron de ámbito municipal.

GRÁFICA 9.
Número de las luchas sociales en el sector extractivo
según escala espacial 2015-2019



FUENTE: Elaboración propia a partir de la base de datos de luchas sociales del Cinep.

ubicar los municipios con mayor número de movilizaciones para el período entre 2002 y 2015. Sin embargo, la presencia de otros departamentos en el desarrollo de las luchas en el sector ha variado un poco: entre 2002 y 2015, además de Santander y el Meta, los departamentos de Antioquia, Cesar y Tolima concentraron el mayor número de movilizaciones. En los últimos cinco años, ese mapa cambió: se destacaron, en este último período, los departamentos de Boyacá y Bolívar, junto con Antioquia (mapa 1).

Nuevos actores emergieron en el escenario de la conflictividad: trabajadores de empresas del sector, campesinos, pobladores urbanos, comunidades étnicas, mineros artesanales, estudiantes, organizaciones ambientalistas, mujeres, jóvenes y organizaciones de derechos humanos⁶⁷. Los principales asuntos que llevaron a esos actores a movilizarse en ese

67 Es importante destacar los desequilibrios de género que aún persisten en la participación ciudadana en el sector extractivo. Este es un sector bastante masculino en su composición y en sus estructuras de representación y acción colectiva. Como lo indica un dirigente empresarial, «a los mecanismos de participación le faltan ciudadanos y, sobre todo, ciudadanas». No obstante, en la última década, las mujeres han ganado un importante espacio en los procesos participativos, tanto a nivel general como del sector. Ese avance no es suficiente, pero ya se destacan en la movilización, especialmente en torno a temas ambientales y del agua. Sus retos son la visibilidad a nivel nacional y copar más espacios de representación y decisión. Pero, sobre todo, superar los estereotipos que han surgido a raíz de su presencia más activa en los escenarios públicos: «las mandonas, las intensas».

período son dos: los temas ambientales, más relacionados con la minería, y los temas laborales, más característicos del sector petrolero (cuadro 2). En un segundo orden de importancia aparecen el incumplimiento de compromisos por parte de las empresas y la defensa de derechos de distinta índole. Otras circunstancias que han motivado las movilizaciones han sido la protesta contra políticas públicas o contra el incumplimiento de compromisos y pactos por parte del Gobierno. Si se suman los incumplimientos del sector privado y del Gobierno (estos últimos por lo general atribuibles al Gobierno Nacional), ese factor gana jerarquía dentro de los motivos de la lucha (19,4 %). Así, tres parecen ser los principales factores que originan el descontento de la ciudadanía: los temas laborales, los asuntos relacionados con el impacto de la actividad extractiva en el medio ambiente y el incumplimiento de pactos y compromisos asumidos por las empresas y, en menor medida, por el Gobierno.

CUADRO 2.

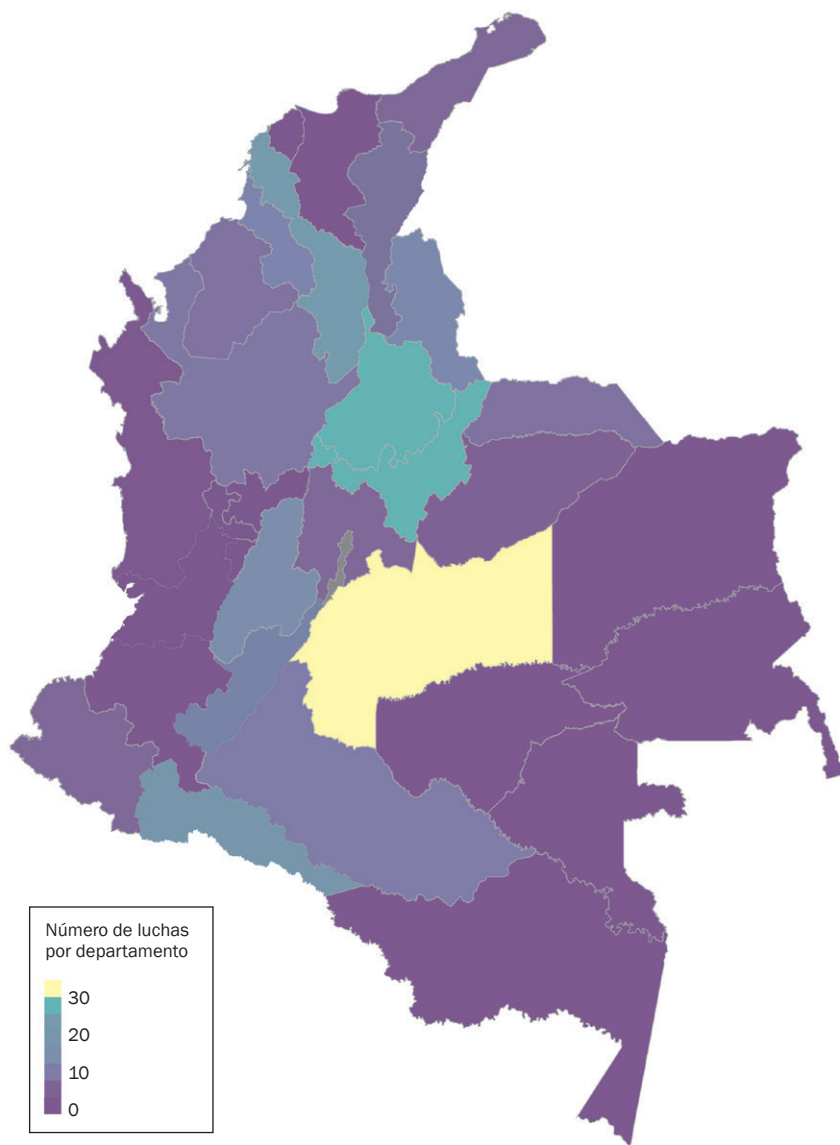
Motivos de la lucha social en el sector extractivo 2002-2019 (%)

Motivos	2002-2015	2015-2019	2002-2019
Impactos ambientales de la actividad	24,5	23,2	21,5
Asuntos laborales	17,2	17,6	19,7
Incumplimiento de pactos por parte de las empresas	14,4	13,1	13,8
Defensa de derechos	13,5	11,8	12,8
Políticas públicas	9,2	6,0	7,8
Incumplimiento de pactos por parte del Gobierno	7,5	3,0	5,6
Planeación y ordenamiento territorial	7,5	2,5	5,4
Otros	6,2	14,1	9,6
Sin información	0,0	8,7	3,8
Total	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Elaboración propia a partir de la base de luchas sociales del Cinep.

Aunque el orden de los factores que han motivado la movilización y la protesta no ha cambiado, si se observa, en los dos períodos examinados, que algunos de ellos redujeron su peso, en particular los relacionados con la acción gubernamental (políticas públicas, planeación y ordenamiento territorial, e incumplimiento de pactos por parte del Gobierno). Esto es comprensible si se tiene en cuenta que desde 2012-2013 algunas agencias gubernamentales relacionadas con el sector comenzaron a diseñar y

MAPA 1.
Luchas sociales en el sector extractivo por departamento
2015-2019



FUENTE: Elaboración propia a partir de la base de luchas sociales del Cinep.

a poner en marcha algunos programas de contacto con los actores locales. Esa estrategia de acercamiento pudo llenar algunas expectativas ciudadanas en relación con los temas señalados y, en esa medida, contribuyó a reducir el ritmo y la intensidad de la movilización. Esto se corrobora con el hecho de que dos de cada tres movilizaciones, en los últimos cinco años, han tenido como interlocutor a las empresas y el resto al Gobierno Nacional; y, en muy baja proporción, a las autoridades de los entes territoriales.

En los dos últimos años de la serie, el número de movilizaciones en el sector extractivo se redujo —41 y 24 eventos en 2018 y 2019, respectivamente (gráfica 7)—. Dos factores pueden haber influido en ese resultado: por un lado, la firma entre el Estado y las FARC-EP del acuerdo para la terminación del conflicto armado, a finales de 2016. En las regiones donde la guerra tuvo mayor incidencia, varias de las cuales coinciden con las zonas de alto potencial extractivo, la ciudadanía concentró sus esperanzas y sus esfuerzos en la implementación de Acuerdo, dejando de lado otros «frentes de acción», entre ellos el activismo en el campo de las extractivas. El segundo factor tiene que ver con la implementación, desde 2013-2014, de la estrategia de diferentes agencias del Gobierno Nacional de relacionarse con los actores en las regiones extractivas o con potencial para la explotación de recursos naturales con el fin de promover diálogos en torno a la actividad y lograr la aceptación de los proyectos⁶⁸. Dicho contacto generó expectativas en algunas regiones sobre la posibilidad de entablar dichos diálogos y de obtener resultados concretos, lo que, como se verá a continuación, no ocurrió necesariamente. Ambos factores pudieron combinarse en algunas regiones, mientras en otras actuaron de forma aislada. El efecto fue, sin embargo, el mismo: una caída considerable de la movilización social.

Los programas de relacionamiento con el territorio: ¿diálogo o participación?

Aunque en un primer momento el clamor por una mayor participación ciudadana en la gestión del sector extractivo fue desoído por el Gobierno Central que reaccionó, inicialmente, en contra de la movilización social y del uso por parte de la ciudadanía y de las autoridades locales de mecanismos como la consulta popular, poco a poco entendió que era preciso

68 En el siguiente apartado se hará referencia a esa estrategia adelantada por el Ministerio de Minas y Energía y sus agencias adscritas.

dialogar para brindar información sobre los proyectos mineros y de hidrocarburos y buscar su aceptación.

De otra parte, las sentencias de la Corte Constitucional eran claras: era preciso concertar con las autoridades locales la entrega de títulos y las acciones para enfrentar las consecuencias sociales y ambientales de los proyectos extractivos a la luz de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, y propiciar, a través de mecanismos concretos, la participación de la ciudadanía en tales decisiones. Por lo demás, a raíz de las protestas en varias regiones en contra de los proyectos extractivos, el Gobierno se había visto en la necesidad de sentarse a la mesa a negociar con los líderes comunitarios⁶⁹. La mejor opción para el Gobierno Nacional sería tomar la iniciativa y ofrecer el diálogo antes que verse presionado a negociar por fuerza de los acontecimientos.

Ese fue el origen de los programas de relacionamiento del territorio que pusieron en marcha la ANH, la ANM y el Ministerio de Minas y Energía, en articulación con otras entidades del Estado. El liderazgo inicial en esa materia lo tuvo la ANH a través de la Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector Hidrocarburos (ETH) que surgió, como lo señala el estudio de evaluación de la estrategia elaborado por el PNUD en 2017, como respuesta al alto nivel de conflictividad relacionada con el sector⁷⁰. Aunque algunos de esos conflictos nacieron del rechazo frontal a proyectos de explotación en algunos territorios, la mayoría tuvo que ver, en su orden, con demandas laborales, contratación de bienes y servicios locales, temas socioambientales, comunidades étnicas y cumplimiento de compromisos por parte del Gobierno y de la industria.

El antecedente más importante que sirvió de base para la estructuración de la ETH fue el programa «Alianzas para la Prosperidad», diseñado por el Ministerio del Interior en 2012. Uno de sus componentes era la generación de diálogos tripartitos entre empresas, comunidades y autoridades

69 Un líder comunitario lo expresó de la siguiente forma: «Está bien que el Gobierno se acerque a los territorios. Pero es que no le quedaba otra. Ha sido una decisión forzada, fruto de la presión y de la capacidad de las organizaciones sociales para movilizarse y resistir».

70 «Sin embargo, la extraordinaria expansión de las operaciones petroleras y gasíferas durante la década pasada tuvo su correlato en un aumento significativo de la conflictividad social. Según datos de la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP), el número de bloqueos a la industria se quintuplicó entre 2010 y 2015» (PNUD, 2017, p. 11).

públicas con el objetivo de construir visiones compartidas y acciones en beneficio de territorios petroleros. La estrategia tiene cuatro componentes:

- a. *Convive*: su objetivo es tramitar los conflictos y producir alertas tempranas para su prevención. Para ese efecto, este componente incluye algunos protocolos que incluyen mecanismos de monitoreo a la conflictividad y un modelo de gestión para su prevención a través del diálogo y la negociación.
- b. *Avanza*: busca promover y desarrollar espacios de diálogo multiactor entre representantes de la sociedad civil, las autoridades públicas y las empresas. Es el componente más importante de la ETH, cuyo propósito es garantizar el acceso a la información y articular la acción de las instituciones gubernamentales para resolver los problemas que originan los conflictos.
- c. *Lidera*: este componente promueve y facilita el fortalecimiento de capacidades de actores locales alrededor de los temas que generan controversias, así como la difusión de experiencias exitosas en asuntos sociales y ambientales.
- d. *Acciones Demostrativas*: este componente busca generar confianza entre los actores a través de la ejecución de proyectos sobre diferentes temas; está financiado con recursos de las entidades del Estado.

Según la evaluación del PNUD, los cuatro componentes arrojaron resultados concretos en sus primeros años de operación: en 2015, *Convive* atendió 161 bloqueos y evitó, a través de las alertas tempranas, otros 183. *Avanza* instaló 15 instancias de diálogo, cuatro de las cuales cuentan con planes de acción concertados. Entre 2014 y 2016, *Lidera* capacitó a más de 10.300 personas a través de más de 130 talleres y 80 escenarios de socialización de normas. Por último, el componente de *Acciones Demostrativas* logró beneficiar, hasta 2015, a más de 10.000 personas y a 4.500 familias, según estimaciones de la ANH (PNUD, 2017).

El programa logró, además, articular la acción de varias entidades públicas en el territorio, permitió el acercamiento del Gobierno Central a los territorios, redujo la conflictividad en estos a través de la implantación de experiencias de diálogo, promoviendo así las relaciones de confianza entre los actores del conflicto, e introdujo elementos de innovación, como la implementación de un sistema de información georreferenciado para la ETH (SIGETH), el diseño de la «Ruta de acompañamiento institucional

a las empresas del sector hidrocarburos» y el «Programa de capacitación, formación y generación de capacidades de líderes transformadores».

Sin embargo, como lo señalaron algunos beneficiarios de la estrategia, esta es una iniciativa que no logró articular, de manera consistente, sus componentes, de modo que aparecen como programas descoordinados, con lógica propia y sin puentes que permitan a los actores locales entender su sentido último. Por otra parte, los beneficiarios sienten que los programas han sido diseñados para resolver conflictos en el corto plazo y que los demás componentes terminan siendo secundarios. Otra percepción de los usuarios es que el diseño y la ejecución de la estrategia son controlados por el Gobierno Central (modelo *top-down*), lo que impide a los actores locales tener una mayor injerencia en la elaboración de las metodologías y en los procedimientos. Además, la oferta gubernamental es rígida y está poco adaptada a las particularidades de las regiones, lo que la convierte en una herramienta, que en algunas zonas, poco dice a los actores locales acerca de las causas de los conflictos y la mejor manera de resolverlos. Por último, el rol promotor que domina la acción del Estado lleva a que la estrategia sea percibida, por algunos actores locales, como una forma de favorecer la industria antes que como un espacio de deliberación para encontrar, de manera conjunta, las soluciones a los problemas del territorio.

Recientemente, el programa ha dado un giro, según lo señala la propia agencia. Ahora se denomina «El Estado en el territorio. Una estrategia para la coordinación de la actividad del sector de hidrocarburos con las comunidades y el medio ambiente». El foco principal sigue siendo la atención y la transformación de la conflictividad ligada a la explotación de hidrocarburos, esta vez mediante una acción interinstitucional que articula esfuerzos de entidades públicas (incluidos los gobiernos locales y departamentales), privadas y comunitarias (juntas de acción comunal).

Los objetivos de esta estrategia apuntan más a los intereses del Gobierno que a los de la comunidad: «fortalecer la presencia y la acción de las entidades del Gobierno» para atender los conflictos; «responder a los desafíos sociopolíticos de la coyuntura»; «generar insumos para la definición de la política pública y sectorial»; «Incorporar el uso de la tecnología de punta que posibilite a las entidades del Gobierno el acceso a información consolidada» (ANH, 2020).

La estrategia desarrolla tres tipos de acciones: prevenir, atender y transformar. La primera trabaja sobre las causas de los conflictos para evitar su aparición; la segunda articula la acción del Estado para enfrentar las

situaciones de hecho; la tercera pretende transformar condiciones territoriales para crear nuevas relaciones del sector de hidrocarburos con las comunidades en las áreas de operación. A través de estas acciones se busca generar las condiciones adecuadas para la ejecución de los proyectos extractivos y el manejo de las crisis en las operaciones, mediante diálogos ciudadanos y el fortalecimiento de los actores territoriales.

El cambio no es menor: ahora se trata de mejorar la presencia del Estado para relacionarse con las comunidades, asegurar la operación de las empresas en el territorio y recabar insumos para un mejor diseño de las políticas públicas. Las comunidades locales y sus organizaciones son un medio para el logro de ese objetivo, más que los destinatarios principales de la estrategia. Ya no se trata de entablar un diálogo con ellas para que puedan beneficiarse de la presencia de la industria, sino de relacionarse con los actores del territorio para garantizar las operaciones industriales y fortalecer la acción del Estado en su rol de promotor de la industria.

La Agencia Nacional de Minería también diseñó su propio programa de relacionamiento con el territorio. Una primera versión se llamó «Estrategia social pertinente y sostenible para el sector minero». Parte, como el de la ANH, de la preocupación por la conflictividad social, sumada a otros factores, como la mala reputación del sector en el territorio y la desarticulación institucional para interactuar con los actores del sector, especialmente en los territorios. Para enfrentar esos déficits, la estrategia se propone «Prevenir y atender las crisis sociales que se generen durante la definición y desarrollo de un proyecto minero y propiciar la construcción de relaciones duraderas y de confianza entre los diferentes grupos de interés» (ANM, s. f.).

La estrategia incluye tres componentes, muy similares a los diseñados por la ANH: prevenir las crisis o conflictos generados por el desarrollo del sector; atender los conflictos cuando se presenten; y potenciar, mantener y fidelizar las relaciones positivas con los grupos de interés ligados a los proyectos. Su aplicación efectiva se orienta por principios de pertinencia, sostenibilidad, coherencia con el contexto local, inclusión de los grupos de interés, impacto de la gestión social y transparencia y rendición de cuentas. Cada uno de los componentes comprende acciones que se ejecutan según las características de los territorios y de los proyectos. Entre estas se destacan la promoción del diálogo, la aplicación de mecanismos como la consulta previa, las alianzas público-privadas, las políticas de formalización y apoyo a la pequeña minería, los encadenamientos productivos,

la creación de sistemas de alertas tempranas, el desarrollo de PINES y los ejercicios de rendición de cuentas.

Recientemente, la Agencia diseñó el programa «Territorios Mineros. Donde nacen las oportunidades para Colombia», que sienta los principios que orientan la llegada de la ANM a los territorios como base de los procesos de titulación minera, con el fin de lograr la armonía entre la nación, el territorio, la minería y la comunidad⁷¹. La idea es que la ANM pueda asegurar una presencia permanente en el territorio «que permita dar viabilidad a las actividades y operaciones mineras en el territorio colombiano».

El programa busca, por otra parte, responder a las sentencias de la Corte Constitucional que ordenaron al Gobierno Nacional relacionarse con las colectividades territoriales como prerrequisito para la titulación minera, la operación de los proyectos y la remediación de sus impactos negativos⁷². Incluye tres líneas de acción: concertación y audiencia pública; plan de gestión social; y promoción y fomento.

El Ministerio de Minas y Energía diseñó, en 2017, su estrategia de relacionamiento con el territorio, a través de la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (OAAS), denominada «Todos cabemos». Las premisas que lo soportan son parecidas a las que inspiraron los programas de la ANH y la ANM: se trata de dar respuesta institucional a los altos niveles de conflictividad en el territorio, ejecutar lo establecido por la Corte Constitucional en varias de sus sentencias sobre las relaciones entre la nación y los territorios y, en últimas, crear las condiciones sociales y políticas para que los proyectos extractivos puedan operar en las áreas con alto potencial de recursos del subsuelo.

Los objetivos que busca alcanzar esta apuesta del Ministerio son varios: propiciar un acercamiento entre el sector extractivo y el territorio; construir una relación recíproca a través del diálogo continuo; orientar

71 <https://www.anm.gov.co/?q=programa-de-relacionamiento-con-el-territorio-agencia-nacional-mineria>

72 «La jurisprudencia mencionada [Sentencias C-123 de 2014, C-035 y C-389 de 2016] introduce nuevos condicionamientos para la entrega de los títulos mineros, y exige además de idoneidad ambiental y laboral para el proponente, la concertación entre la alcaldía, como máxima autoridad territorial del municipio y la Agencia Nacional de Minería, sobre el área susceptible de realizar proyectos mineros en el territorio y la participación ciudadana a través de una audiencia que debe liderar la ANM» (ANM, 2018, p. 3).

el aporte del sector hacia el desarrollo territorial; brindar elementos para una mejor toma de decisiones en términos de ordenamiento territorial; promover un cambio en la percepción del sector en los territorios; y transformar y prevenir los conflictos.

El principal instrumento para lograr esos propósitos es el diálogo, «herramienta para generar dinámicas participativas para llegar a acuerdos» (Ministerio de Minas y Energía, 2018, p. 1). La idea es atender lo urgente y discutir lo importante. En suma, «el diálogo es un instrumento de cooperación, articulación, cooperación y trabajo conjunto que permite garantizar el derecho a la participación⁷³ de las comunidades y que el sector sea percibido como un actor estratégico que apalanca otras actividades productivas en el territorio» (Ministerio de Minas y Energía, 2018, p. 1).

La estrategia contempla cuatro fases:

- Entender: caracterización y diagnóstico del territorio.
- Explorar: retos, intereses y espacios de diálogo.
- Cocrear: una agenda de desarrollo y un grupo promotor.
- Implementar y monitorear: continuar el diálogo e implementar la agenda.

En todas las fases, la estrategia otorga un lugar central a los diferentes actores territoriales, lo que distingue esta estrategia de las de las agencias adscritas, especialmente la de la Agencia Nacional de Minería. La fase de cocreación es la de mayor peso en la estrategia. Pretende la construcción participativa de una agenda efectiva y legítima, lo que supone dos precondiciones *sine qua non*: la generación de confianza, sobre todo en escenarios de polarización y desconfianza; y el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones sociales y de los gobiernos locales⁷⁴.

73 «En Todos Cabemos la participación ciudadana hace referencia, entre otras, a un conjunto de interacciones con el Estado que tienen el propósito de generar transformaciones para incidir en el diseño, la definición y la programación de las políticas públicas. Estas incluyen la legitimación y la legalización de nuevos derechos positivos, así como el establecimiento de mecanismos para la planeación de programas y su ejecución» (Ministerio de Minas y Energía, 2018, p. 8).

74 El Ministerio acoge las recomendaciones de la «Guía de Diligencia Debida para la participación significativa de las partes Interesadas en el Sector Extractivo», de la OCDE, sobre los atributos que debe tener la participación ciudadana. Esta debe ser bidireccional (diálogo y decisiones conjuntas); de buena fe; resolutive (resultados sometidos a seguimiento a lo largo de su implementación); y continuada (durante el ciclo de vida de una operación).

La OAAS realizó un ejercicio de aplicación de la estrategia para lograr un acercamiento en catorce departamentos. Pudo consolidar 37 canales de diálogo con autoridades municipales; llevó a cabo ejercicios de formación sobre el sector y de diálogo sobre el desarrollo territorial en 21 municipios; apoyó la formulación de agendas de desarrollo en 6 departamentos y 5 municipios en los que conformó un grupo/comité local motor del desarrollo; y mejoró las capacidades de la institucionalidad local y apoyó la revisión y ajuste del ordenamiento territorial en 53 municipios del país (OAAS, 2018).

A principios de 2019, la OAAS inició la revisión de esta estrategia con el fin de dar un paso hacia adelante y convertirla en un instrumento potente de interacción con los territorios, sin perder de vista los objetivos iniciales, pero buscando una acción de fondo, más allá de la prevención y el trámite de conflictos. El punto de partida fue un balance del primer diseño («Todos Cabemos»). La estrategia fue reconocida como un avance y una primera aproximación al tema, que dejó algunas lecciones aprendidas, por ejemplo, la necesidad de una mayor formalidad y de institucionalidad, la precisión de un objetivo estratégico del programa y la urgencia de contar con sistemas de monitoreo del proceso y de medición de sus resultados⁷⁵. El hecho de que la reputación del sector siga siendo baja y que las conflictividades no solo no disminuyeran, sino que aumentaran, deja planteados algunos interrogantes sobre la eficacia de la estrategia inicial en el logro de sus propósitos.

Ese balance fue el punto de partida del nuevo enfoque que todavía considera la tarea de prevenir y tramitar conflictos, pero no como foco principal de la acción, sino como un resultado derivado de lo que ahora se entiende como el centro de la apuesta: la promoción del desarrollo sostenible de las regiones⁷⁶. Solo de esa forma será posible crear las condiciones para el desarrollo de los proyectos del sector.

75 Entrevista a la directora de la OAAS.

76 «El sector debe ser un aliado de los territorios y un generador de desarrollo. Si eso es así en el discurso, ¿qué significa en la práctica? Estamos tratando de transformar el razonamiento según el cual se trata de reducir la conflictividad, como si ese fuera el único objetivo, y pasar a un enfoque, si se quiere, de la prevención del conflicto a uno de generación de oportunidades de desarrollo. Tenemos que ir a los territorios a hablar, pero también a llevar una oferta institucional para resolver los problemas del territorio, en alianza con otras entidades del sector público» (entrevista a la Directora de la OAAS).

En esa propuesta, la tarea no corresponde únicamente al Estado (Gobierno Nacional, autoridades locales, Ministerio Público, Congreso de la República), sino también a las empresas que deben jugar un papel de primer orden para llevar a cabo la estrategia. Pero también a las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, y los centros académicos y de investigación.

La estrategia se apoya en un trípode, ya enunciado en otros programas de relacionamiento con el territorio: generación de confianza, fortalecimiento de capacidades locales y promoción del diálogo, cuya articulación debe facilitar la ejecución de la estrategia en sus cuatro momentos, similares a los de la primera estrategia: alistar, entender, cocrear y monitorear. Además, se enmarca en las recientes sentencias de la Corte Constitucional, especialmente la SU-095 de 2018⁷⁷, cuyo valor y aporte es reconocido por la OAAS. En particular, los principios de coordinación y de concurrencia son esenciales para definir el papel de los gobiernos locales y lograr canales fluidos de conversación con el Gobierno Nacional para la construcción de acuerdos en torno a la actividad del sector.

La estrategia será dada a conocer al público a finales de febrero de 2021. Se está haciendo una consulta con los gremios para saber cuáles son sus expectativas. Su implementación se iniciaría en 2021. La pandemia interrumpió por un lapso la presencia del Ministerio en los territorios, pero esa actividad ya se ha ido retomando a través de visitas que muestran que, por efecto de la crisis sanitaria, muchos problemas se han agudizado y requieren de una pronta intervención del Estado. Es necesario volver a caracterizar los territorios porque se han transformado de manera sustancial y hoy son otras sus necesidades. Esa caracterización será clave para la implementación de la estrategia.

Las estrategias de relacionamiento con el territorio hasta aquí descritas han construido una narrativa en la que la palabra clave es el diálogo como mecanismo para prevenir y tramitar los conflictos asociados a la actividad extractiva y para asegurar, de esa forma, la licencia social para la operación de los proyectos. La premisa implícita es que los proyectos

77 «Las sentencias han sido muy importantes para comprender cómo es la dinámica de la relación nación-territorio. Hoy en día no hay un proyecto en el que se llegue al territorio sin consultar con las autoridades locales a través de unos procedimientos (que de todas formas son sujetos de mejora). El marco jurisprudencial ha sido esencial» (entrevista a la directora de la OAAS).

extractivos son una oportunidad para los territorios y que rechazo perjudica el futuro de sus habitantes, pues les impide acceder a los beneficios del sector. Además, con excepción de la estrategia que prepara actualmente el Ministerio de Minas y Energía, las estrategias o los programas de relacionamiento privilegian la mirada de corto plazo y dejan por fuera temas de fondo, por ejemplo, la conveniencia (económica, social, ambiental) de la actividad extractiva en los territorios y la transición hacia modelos de desarrollo local, regional y nacional más sostenibles.

El modelo en todos los casos es bastante vertical: el Gobierno Central diseña, ejecuta, valida y propone las soluciones. El diálogo es más que todo informativo⁷⁸ y busca obtener datos que pueden servir como insumo para el diseño de estrategias de promoción y desarrollo de proyectos extractivos. Esa es la finalidad, que corresponde al rol promotor que ha asumido el Gobierno Nacional como su principal función con respecto al sector. Los gobiernos, las comunidades y otros actores locales son receptores pasivos de la acción gubernamental y tienen poco protagonismo en el diseño y la definición del proceso y de sus metodologías, con excepción de su participación en los escenarios de diálogo propuestos.

Un asunto central que dejan entrever las estrategias de relacionamiento con el territorio es el dilema entre diálogo y participación. En ocasiones aparecen los conceptos mezclados como si se tratara de sinónimos mientras, en otros casos, el diálogo es visto como un medio o una herramienta para la participación. Lo cierto es que ese dilema se resuelve en las estrategias en favor del primero y en detrimento de la segunda⁷⁹. La fórmula de promover espacios de diálogo para la prevención y tramitación de conflictos se repite y sigue siendo la principal motivación para el diseño de estas estrategias, relegando a un plano marginal el papel de la

78 La directora de la OAAS es clara en plantear que hay que superar esa mirada del diálogo por uno que contemple intercambio entre las partes e, incluso, estimule el ejercicio de la participación ciudadana.

79 «La gran ausente es la participación ciudadana. No aparece como principio básico de una apuesta minera o una estrategia ambiental que incluya a las comunidades en la definición, seguimiento y control de las decisiones que se toman en el sector minero y ambiental. Adicionalmente, se observa la tendencia de igualar el diálogo y la participación, otorgándole al primero cualidades de incidencia en la gestión pública territorial y quitándole espacio a la segunda como un derecho de las comunidades a manifestarse sobre asuntos de su interés, siguiendo el carácter excluyente que ha caracterizado al sector minero-energético en el país» (Foro, 2020, p. 31).

participación ciudadana como medio para incidir en las decisiones sobre el territorio. Esto contrasta con la jurisprudencia de la Corte Constitucional que no se refiere al diálogo, sino a la necesidad de crear mecanismos de participación que permitan a la ciudadanía no solo expresar su voz, sino además incidir en las decisiones públicas. Queda la impresión de que se promueve el diálogo para evitar la participación y, cuando hay referencias a esta última, se asume un enfoque instrumental que le resta alcance y efectividad en la toma de decisiones. Esto es, además, congruente con la ausencia de una política explícita del Ministerio en esa materia. De esa forma, el cumplimiento de los mandatos de la Corte Constitucional por parte del Ministerio y de sus agencias será muy difícil, pues la acción del Gobierno apunta, precisamente, en otra dirección.

Por último, cabe señalar que, a pesar del esfuerzo de las estrategias por coordinar la acción del Ministerio con otras entidades públicas, la desarticulación de lenguajes y acciones sigue siendo una constante. Se ha avanzado, sin duda, en esa dirección, pero todavía hay ruedas sueltas en muchos frentes de trabajo. Por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) creó, en 2018, los Centros Regionales de Prevención del Conflicto que han sido pensados como lugares para el procesamiento de conflictos en diferentes regiones del país. Esta iniciativa, sin embargo, no parece estar conectada con los programas antes mencionados, lo que puede representar una duplicidad de esfuerzos desde la institucionalidad estatal para abrir canales de deliberación. No sobra señalar que los lenguajes y las narrativas de las diferentes entidades gubernamentales son distintos, lo que dificulta aún más la comunicación con las comunidades y las organizaciones sociales⁸⁰.

80 Además de los dispositivos institucionales y de los programas de relacionamiento con el territorio, hay espacios informales *ad hoc* que crean los gobiernos locales y/o las empresas, incluso algunos de origen ciudadano o de actores externos al territorio. Estos se construyen y se usan para enfrentar situaciones específicas o resolver problemas concretos a lo largo del ciclo de los proyectos extractivos. Se trata de mesas de trabajo, mesas mineras, en algunos departamentos, comités de socialización de información, espacios consultivos para la elaboración de los estudios de impacto ambiental, veedurías ciudadanas, etc., que operan en tiempos y espacios determinados, y en los que participan agentes del Estado y actores de muy diversa índole (comunidades, grupos ambientalistas, comités de control social a la gestión pública, pobladores rurales y urbanos afectados por los proyectos, pequeños mineros, etc.). En algunos casos, estos espacios se convierten en escenarios de negociación entre los actores y tienden

La evolución de las relaciones entre los diferentes actores del sector —sea por la vía de canales institucionales de participación, a través de las movilizaciones sociales o de los programas de relacionamiento con el territorio— ha ido perfilando la constitución de bloques de actores (económicos, políticos, sociales, agentes gubernamentales) alineados alrededor de visiones de lo que es y debe ser el manejo de los recursos del subsuelo. La manera como se han configurado esos bloques y su visión sobre la participación ciudadana en el sector constituye el tema del siguiente apartado.

a transformarse en espacios reivindicativos o transaccionales que, una vez cumplen su función, desaparecen. Otros más permanentes, como las mesas mineras, parecen caer en rutinas y pierden eficacia en el logro de los objetivos para los cuales fueron creados.

LA CONFORMACIÓN DE BLOQUES DE ACTORES

La marca distintiva del sector extractivo en Colombia, en la última década, ha sido el alto grado de conflictividad social. Como se señaló, las tensiones asociadas al sector tuvieron su expresión más visible durante el período del *boom* de precios de las materias primas en el mercado internacional, que significó para el país un notorio aumento de la inversión, concentrada en la industria a gran escala, y un esfuerzo del Gobierno por ampliar la frontera extractiva a través de la entrega de títulos a diestra y siniestra, especialmente desde mediados de la primera década de este siglo.

Hasta entonces, el Gobierno Nacional mantenía el control de la situación, pues el número de proyectos mineros y de hidrocarburos no era muy grande en comparación con lo que ocurrió a partir de 2005. La gestión del sector no parecía tener mayores inconvenientes: el Gobierno Central definía las políticas a partir de su interpretación del Artículo 332 de la Constitución que entregó al Estado la propiedad de los recursos del subsuelo; los grandes proyectos entregaban los impuestos y las regalías de ley; la minería ancestral y de pequeña escala operaba en varias regiones del país según reglas heredadas del pasado; las comunidades buscaban, por su lado, algunos beneficios de las grandes operaciones y el sector funcionaba con un bajo perfil sin generar mayor controversia pública.

Con el cambio de siglo, el Gobierno entendió que el aumento de precios del petróleo, del carbón y de otras materias primas en el mercado internacional ofrecía una oportunidad para generar ingresos fiscales e impulsar el crecimiento económico, como lo sugerían las políticas de la banca multilateral para los países ricos en recursos naturales. Esto motivó el diseño de una estrategia de promoción del sector que incluyó un nuevo marco jurídico (el nuevo Código de Minas), rediseños institucionales (la creación del Servicio Geológico Colombiano y la atribución a Ingeominas

de funciones específicas, la creación de las agencias de Hidrocarburos y de Minería y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, entre otros), la formulación de políticas para el sector, la entrega de títulos y contratos, y la concesión de beneficios tributarios, todo en el marco de la apuesta por garantizar la «confianza inversionista» en el sector.

Este nuevo formato, como se señaló en páginas anteriores, operó en el marco de un esquema vertical de toma de decisiones que dejó por fuera a las autoridades locales y a la ciudadanía, especialmente de las zonas de operación de los proyectos. La reacción de los actores locales, sobre todo de las comunidades y sus organizaciones, no se hizo esperar: aumentaron las movilizaciones de resistencia y protesta en contra de proyectos extractivos; las altas cortes comenzaron a jugar un papel importante como resultado de las acciones de litigio estratégico adelantadas por varias organizaciones sociales; y en varios municipios fueron realizadas consultas populares para definir si sus habitantes aprobaban o rechazaban el desarrollo de proyectos extractivos en su territorio.

El momento crítico y de mayor intensidad de procesos en el sector fue el período entre 2013 y 2017, signado por varios acontecimientos: en primer lugar, el fin de los altos precios de las materias primas, que tuvo importantes repercusiones para las empresas, en términos de la rentabilidad del negocio, y para el Estado, debido a la reducción de las rentas fiscales. Las empresas comenzaron, entonces, a presionar al Gobierno para definir políticas de estímulo a la industria «en época de vacas flacas» gracias a la flexibilización de requisitos para la aprobación de proyectos, la garantía de seguridad jurídica y el diseño de políticas públicas de estímulo a la inversión.

En segundo lugar, ese fue el período de auge de las movilizaciones sociales en el sector. Más de cuatrocientos eventos en esos cinco años, lo que significó, en promedio, un poco más de seis movilizaciones por mes. Algunas frenaron el impulso que traía el sector en la implantación de proyectos a gran escala, especialmente de explotación de oro a cielo abierto. En tercer lugar, en 2013, se llevó a cabo la primera consulta popular en el municipio de Piedras (Tolima) que dio pie a la realización, en los cinco años siguientes, de otras nueve consultas populares, todas ellas con resultados en contra de proyectos mineros y petroleros, y a la decisión de más de cincuenta municipios de llevarlas a cabo para impedir la llegada de esos proyectos a sus respectivos territorios. Al mismo tiempo, organizaciones ambientalistas, de derechos humanos, algunas ONG y sectores sociales de

base emprendieron una estrategia de litigio ante las altas cortes que llevó a la suspensión de varios decretos del Gobierno Nacional expedidos en ese período y a las sentencias de la Corte Constitucional más importantes sobre las relaciones nación-territorio y sobre el rol de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la explotación del subsuelo¹.

-
- 1 Entre las más importantes, cabe destacar la C-123 de 2014, que responde a la demanda en contra del Artículo 37 del código de minas. La Corte declara exequible el Artículo 37 y señala que el proceso de titulación minera debe ser acordado con los municipios para garantizar un ambiente sano y condiciones sociales y de salud, a la luz de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el Artículo 288 de la Constitución; la T-766 de 2015, que revocó las áreas estratégicas mineras por no haber realizado la consulta previa; la C-035 de 2016, en respuesta a la demanda de algunos artículos de la Ley 1753 de Plan Nacional de Desarrollo, en la que la Corte declara exequible el Artículo 20 sobre las áreas estratégicas mineras con la condición de que el Gobierno Nacional llegue a acuerdos con las autoridades locales con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva, de modo que no se afecte la facultad de estas últimas de reglamentar los usos del suelo; la C-389 de 2016, en respuesta a la demanda contra varios artículos del Código de Minas. La Corte concluye que los artículos son exequibles, pero señala que la autoridad minera deberá verificar la idoneidad ambiental y laboral de los proponentes antes de entregar el título minero, así como establecer un procedimiento que asegure la participación ciudadana; la C-073 de 2016, sobre el Artículo 37 del Código de Minas. La Corte lo declara inconstitucional por problemas de forma y por desconocer la ley orgánica de ordenamiento territorial que entregó a las entidades territoriales la competencia para regular los usos del suelo, sin hacer ninguna diferenciación con respecto a la explotación minera; la T-445 de 2016, sobre la consulta popular en Pijao (Tolima), en la que se estipula que las entidades territoriales pueden prohibir la minería y garantizar la protección del medio ambiente; la SU-133 de 2017, sobre los mineros tradicionales de Marmato, en la que suspendió la resolución de amparo administrativo que ordenó el cierre y desalojo de la mina Villonza y ordenó agotar un proceso participativo con la población de Marmato, los mineros tradicionales y los demás actores involucrados, y un proceso de consulta previa con las comunidades indígenas y afrodescendientes de la zona; y la SU-95 de 2018, sobre consultas populares, en la que la Corte Constitucional señala que las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales. Además, establece que la consulta popular no puede ser utilizada para prohibir la explotación de recursos naturales no renovables en los municipios, y exhorta al Congreso de la República a expedir una ley que defina uno o más mecanismos de participación ciudadana como parte de la aplicación de los principios de concurrencia y coordinación.

En ese contexto, salieron a la luz las posiciones de los diferentes grupos de interés y se fueron perfilando los antagonismos, tanto discursivos como prácticos, que enfrentaron a los principales actores. Dos bloques principales de actores se conformaron en el debate público y en la práctica: por un lado, un bloque pro sector extractivo, integrado por el Gobierno Nacional, representado principalmente por el Ministerio de Minas y Energía y sus agencias; el sector privado, en cabeza de sus gremios (de minas y petróleos); un segmento de autoridades municipales (alcaldes y concejales); algunos partidos y organizaciones políticas; y algunos medios de comunicación que hicieron eco a sus posiciones. Por otro, un bloque crítico reunió una amplia gama de organizaciones sociales, especialmente ambientales y de derechos humanos, comunidades locales que rechazaban los proyectos extractivos, grupos étnicos, promotores de las consultas populares, integrantes de algunos partidos políticos, expertos y sectores académicos y de ONG, y medios de comunicación alternativos.

El comportamiento de estos dos bloques en el momento crítico del sector (2013-2017) puede ser examinado a través del debate y la confrontación en torno a la realización de las consultas populares como medio para impedir el desarrollo de proyectos extractivos en varias regiones del país. En efecto, el uso de la consulta popular puso en evidencia las estrategias de los diferentes actores en torno al desarrollo de la actividad extractiva. Dichas estrategias incluyen un debate que permitió la confrontación entre diversas narrativas acerca del manejo/conservación/explotación de los recursos naturales no renovables y una serie de acciones orientadas a la realización de sus respectivos intereses.

Los sectores críticos pusieron en marcha una estrategia para frenar el avance de la frontera extractiva que combinaba varias formas de acción: la movilización para hacer resistencia a los proyectos extractivos en diferentes regiones del país, el litigio estratégico ante los tribunales correspondientes y el uso de mecanismos institucionales de participación, como la consulta popular. Tales acciones se inspiraban en un argumento central: que la actividad extractiva tenía impactos negativos sobre el medio ambiente, los usos del suelo y la calidad de vida de la población. Los objetivos de la estrategia eran: asegurar que las comunidades de los territorios donde se proyectaban las operaciones fueran reconocidas como interlocutoras válidas del Gobierno y de las empresas y que, en consecuencia, sus opiniones fueran escuchadas y tenidas en cuenta en la toma de decisiones; y sentar al Gobierno a la mesa de negociación para lograr acuerdos

que beneficiarían, prioritariamente, a los territorios y sus habitantes. La idea no era tan solo resistir, aunque la resistencia podría ser necesaria en momentos específicos; se hacía resistencia, pero se dejaba abierta la posibilidad de negociar con las empresas o con el Gobierno, o con ambos, cuando fuera el caso. De esa forma, sería posible quebrar, por lo menos parcialmente, el carácter jerárquico del esquema de toma de decisiones del sector.

En esa lógica se ubica el uso de las consultas populares. Estas no fueron el primer paso de la estrategia diseñada por sus promotores, sino quizás uno de los últimos. Incluso, según estudios realizados por Foro (2020), los promotores no necesariamente estaban convencidos de que estas fueran un camino correcto y eficaz para el logro de sus propósitos. Algunos sentían desconfianza por los mecanismos institucionales de participación y eran más afectos a acciones de movilización, resistencia y lucha. No obstante, vieron en las consultas una herramienta con rasgos particulares que encajaban bastante bien en el propósito de frenar el avance del extractivismo en sus respectivos territorios. Había, en efecto, una razón de orden constitucional y legal: la Constitución reconoce las consultas populares como parte del derecho fundamental a participar en la vida pública del país. Y qué más pública que la política del Gobierno Nacional de explotar los recursos del subsuelo. Además, su uso, en el caso de las actividades extractivas, tenía, a juicio de sus promotores, plena base legal en el Artículo 33 de la Ley de Régimen Municipal.

Pero había también un argumento de legitimidad: al ser un derecho consagrado por la Constitución y reglamentado por la ley, y conociendo las afectaciones que la actividad extractiva podría generar en el territorio, las colectividades territoriales que decidieron emplear este mecanismo reivindicaron su derecho a ser escuchadas por el Gobierno Nacional y a ser parte de las decisiones relacionadas con su territorio. Esta convicción era más fuerte si se tienen en cuenta la ausencia de espacios y de mecanismos de participación adecuados y el esquema vertical de toma de decisiones para el manejo del sector.

Ese discurso fue avalado por algunas autoridades locales que sentían que no tenían casi voz o voto en la formulación de políticas de promoción del sector extractivo en el país. Además, señalaban que, al ser parte del Estado, tenían derecho a intervenir en las decisiones relacionadas con el territorio de su jurisdicción, tal como la Corte Constitucional lo comenzó a plantear en 2014, a través de la sentencia C-123. En el fondo de estos

argumentos (sobre legalidad y legitimidad de las consultas populares) había un supuesto de mucho peso: la idea de que la participación es un derecho fundamental, consagrado por la Constitución, que debe recibir todas las garantías de parte del Estado para su pleno ejercicio. A estas voces se sumaron las de varias ONG y organizaciones ambientalistas y de derechos humanos que entendieron que el uso de las consultas populares, junto con las estrategias de movilización y litigio estratégico, no solo reivindicaba un derecho constitucional, sino que constituía una poderosa arma de las comunidades locales y de sus organizaciones para ganar presencia en los espacios de deliberación pública e, incluso, en las decisiones de política pública.

En la otra orilla, el Gobierno Nacional puso en marcha sus propias estrategias, por lo general reactivas a la acción de los grupos promotores de las consultas. Su objetivo fue quitarles piso legal al señalar que esa no era una competencia de los municipios y que, en consecuencia, no tenían validez jurídica, a pesar de lo señalado en la Ley de Régimen Municipal. Argumentó, igualmente, que la minería era, según el Código de Minas, una actividad de utilidad pública e interés social, por lo que las decisiones sobre explotación del subsuelo tendrían que obedecer a políticas nacionales y no a decisiones ligadas al interés particular de un territorio. En otras palabras, los habitantes de un municipio no podrían decidir por el conjunto de la nación.

Los argumentos del Gobierno no se limitaron al campo legal. Este también, como lo hicieron los actores del bloque crítico, acudió a razones de legitimidad según las cuales las consultas eran, en su mayoría, manipuladas ideológicamente por líderes de organizaciones con posturas antiextractivas, lo que les restaba credibilidad. A juicio del Gobierno, esos dirigentes utilizaban estrategias de desinformación cuyo único propósito era que las comunidades rechazaran la actividad extractiva a través de las consultas populares, sin que mediara la entrega de información sobre los proyectos y sus impactos, ni un proceso de deliberación que permitiera discutir sobre las ventajas y las desventajas de dichos proyectos².

Un tercer elemento de la narrativa gubernamental tiene que ver con el supuesto daño que la decisión de no explotar los recursos del subsuelo

2 Esto no es necesariamente cierto. Líderes promotores de la consulta popular realizada en Cajamarca (Tolima) declararon a Foro que, durante varios meses, entregaron información a la población que le permitiera votar de manera consciente e informada.

causaría a la economía del país, a la creación de puestos de trabajo y a las finanzas del Estado. A juicio de los portavoces gubernamentales, era, a todas luces, irresponsable que a través de una consulta, en la que participa un número limitado de personas, se tomara una decisión que terminaría afectando seriamente las finanzas del Estado e interpondría barreras al desarrollo local y nacional. En consonancia con esos argumentos, el Gobierno desplegó una estrategia de estigmatización de los promotores de las consultas, al señalarlos como minorías enemigas del desarrollo del país y de su región (Martínez, Peña y Jiménez, 2018)³.

Con estos argumentos, el Gobierno Nacional buscó frenar las consultas. Sin embargo, cuando aumentó el número de municipios interesados en realizarlas y las movilizaciones de resistencia y protesta se multiplicaron, este modificó su estrategia y combinó dos acciones: por un lado, desfinanciar las consultas municipales de modo que, si algún alcalde estaba interesado en realizar una, debía financiarla con recursos propios, lo que para los pequeños municipios resultaba prácticamente imposible; por otro, presionar a los mandatarios locales para que no hicieran eco a las solicitudes ciudadanas de realizar nuevas consultas. Esta última iniciativa fue reforzada por el procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez, quien anunció a los alcaldes que si promovían las consultas populares serían objeto de una investigación disciplinaria que podría llevar a sanciones, pues estarían actuando en campos por fuera de su competencia como mandatarios municipales.

El caso de Ibagué es ilustrativo en ese sentido. En febrero de 2016, el alcalde, Guillermo Alfonso Jaramillo, presentó al Concejo Municipal un proyecto de consulta con el fin de frenar la actividad minera en la región. La propuesta fue aprobada para realizarla en junio de 2016. La decisión desató de nuevo la polémica: el Gobierno Nacional reiteró que ese tema no podía ser consultado y que, en consecuencia, el procedimiento no

3 El discurso estigmatizador incrementó el riesgo de inseguridad que viven los líderes sociales en el país. Según Global Witness, Colombia fue el segundo país con mayor cantidad de líderes ambientales asesinados en 2016, reportando 37 homicidios, solo por debajo de Brasil donde hubo 49 muertes; mientras que, en 2017, fue tercero en esa lista, reportando 24 homicidios, por debajo de Brasil y de Filipinas. En 2019 ocupó el primer lugar, junto con Filipinas (Rubiano, 2018, citado en Peña, Jiménez y Simbaqueba, 2019) y <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/colombia-primer-lugar-por-lideres-ambientales-asesinados-en-el-mundo-informe-global-witnees-523552>.

tendría efecto vinculante por no acogerse al marco legal vigente. El procurador general de la nación⁴, por su parte, fue más lejos al advertir a las autoridades del municipio que, si insistían en aprobar las consultas populares, serían abiertas investigaciones disciplinarias y podrían ser aplicadas sanciones por supuesta extralimitación de funciones.

El asunto llegó a tales términos que, en Ibagué, los concejales se sintieron intimidados y presionados al recibir visitas de funcionarios del Gobierno, del procurador para Asuntos Ambientales, de un expresidente de la Corte Constitucional y de altos funcionarios de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), quienes trataron de convencerlos de que cambiaran su voto. La presión también tuvo lugar a través de argumentos económicos, según los cuales el rechazo a la minería implicaría una pérdida de, por lo menos, 2.000 millones de dólares en regalías en el futuro y de posibilidades para la industria y el comercio locales.

Los gremios empresariales también tomaron parte en este debate. Su estrategia fue muy parecida a la del Gobierno, lo que permitió que, en algunos momentos, ambas voces se convirtieran realmente en una sola. La primera reacción fue de rechazo a las consultas: esgrimieron prácticamente los mismos argumentos que el Gobierno Nacional (su invalidez como mecanismo para decidir sobre la explotación de los recursos del subsuelo; pérdida de la oportunidad de generar riqueza, empleo e ingresos para las poblaciones en los territorios y para el conjunto del país) y utilizaron las mismas tácticas de desprestigio de sus promotores al señalarlos como grupos con intereses mezquinos y enemigos del desarrollo. Apoyaron al Gobierno Nacional en su tesis de que las decisiones relacionadas con el sector son de competencia exclusiva de este y emplearon, reiteradamente, el argumento de que unas pocas personas no pueden, a través de un pronunciamiento en las urnas, tomar una decisión por todo el país (Martínez, Peña y Jiménez, 2018).

Además de esa solidaridad con la postura del Gobierno Nacional, algunos sectores empresariales respaldaron las demandas y acudieron a ellas para defender, mediante tutela, su derecho a explotar los recursos naturales, una vez el Gobierno ha concedido la licencia de exploración⁵. Esas

4 La Red de Veedurías Ciudadanas, una corporación sin ánimo de lucro que no comparte el criterio del alcalde de Ibagué, solicitó a la Procuraduría que se pronunciara al respecto.

5 Es el caso de la empresa china Mansarovar, que interpuso una tutela luego de que los habitantes del municipio de Cumaral (departamento

acciones tuvieron respuesta positiva de la Corte Constitucional con los resultados ya conocidos sobre la declaración de invalidez de las consultas populares para tomar decisiones locales sobre el sector extractivo (Sentencia SU-95 de 2018) y la derogación del Artículo 33 de la Ley de Régimen Municipal, mediante sentencia C-053, expedida en 2019.

La confrontación de narrativas y de acciones, de lado y lado, no resolvió la tensión entre los dos bloques. Por el contrario, en 2017, tuvieron lugar siete de las diez consultas populares en el sector y la movilización social obligó al Gobierno a sentarse a negociar con sus promotores. Al mismo tiempo, la Corte Constitucional ordenaba al Gobierno concertar con las autoridades locales las decisiones sobre titulación y garantizar la participación ciudadana en esos procesos. El Gobierno, por su parte, desde 2013-2014, venía diseñando y poniendo en marcha sus programas de relacionamiento con el territorio, aunque mantenía su discurso en contra de la movilización social y del uso de las consultas populares. Sin embargo, a finales de 2017, el Gobierno comenzó a dar un giro en su narrativa para dejar de lado el lenguaje de confrontación y dar prioridad a iniciativas de diálogo con los actores en el territorio. La idea ahora era lograr el consentimiento ciudadano (la «licencia social») para la operación de los proyectos. A través de la ANM, inició contactos con alcaldes interesados en desarrollar la minería y firmó acuerdos con varios de ellos. Además, concentró su esfuerzo en la aplicación de su estrategia de relacionamiento con los territorios con el fin de reducir tensiones y legitimar la presencia de la industria extractiva.

Las empresas respaldaron ese cambio de la estrategia gubernamental y se sumaron a la tarea de conseguir la licencia social de las comunidades a través del diálogo y de apoyo a proyectos para solventar necesidades y demandas de la población. Lo han hecho mediante sus programas de Responsabilidad Social Corporativa y de propuestas de diálogo para llegar a acuerdos con los representantes de las comunidades y con los alcaldes y concejales sobre el desarrollo y los beneficios de sus proyectos. En esa relación median, fuertemente, los recursos económicos de las empresas como instrumentos para ganar el favor de los líderes locales, las comunidades y

del Meta) realizaron una consulta en la que rechazaron el proyecto de hidrocarburos que esa empresa iba a iniciar en ese municipio. La tutela fue finalmente aceptada por la Corte Constitucional que, a raíz de esa demanda, expidió la sentencia de unificación SU-095 de 2018, a la que ya se hizo referencia en este documento.

sus autoridades públicas. Los empresarios son, hoy, amigos del diálogo con las comunidades⁶ y creen que es la mejor forma de lograr una mejor gobernanza de los recursos naturales. Es esa la razón por la cual el Gobierno considera a los empresarios como sus principales aliados en los programas de relacionamiento con el territorio⁷.

Los integrantes del bloque crítico miran con buenos ojos el diálogo⁸. Sin duda. De alguna manera, ha sido uno de los objetivos que han buscado a través de su acción en los últimos diez años. Pero, para ellos, no puede ser cualquier diálogo. Debe ser, en primer lugar, un diálogo informado, basado en datos fiables y aceptados por las partes. Debe ser, igualmente, simétrico y no, como ha sido característico de los programas de relacionamiento con el territorio, un esquema «de arriba hacia abajo» en el que el Gobierno Nacional pone los diseños, las condiciones y define los resultados esperados. En tercer lugar, ha de ser un diálogo para la construcción de acuerdos a partir de una deliberación amplia e incluyente. Y por último, no puede quedarse en el intercambio de opiniones y en la construcción de acuerdos, sino que debe ser el paso inicial hacia el ejercicio de la participación ciudadana, a través de la que se espera que tales acuerdos se conviertan en políticas públicas. En otras palabras, debe ser un diálogo democrático, en los términos definidos por el PNUD (2016), que se traduzca en decisiones y en acciones de política pública que reporten beneficio a la sociedad, no exclusivamente a las empresas y al Estado.

En este juego de relaciones entre los bloques de actores es necesario mencionar el rol de las altas cortes, en particular del Consejo de Estado y, muy especialmente, de la Corte Constitucional. Puede decirse que han sido un tercero en discordia —no neutral, por supuesto— que no puede ser incluido en ninguno de los dos bloques señalados. Las altas cortes han jugado un papel de primer orden que ha determinado, en buena medida, el rumbo actual del sector, sobre todo en términos de gobernanza y, específicamente, de la función de las autoridades locales y de la ciudadanía en la gestión del sector.

6 Ver los resultados de la Brújula Minera al respecto, así como los testimonios de varios directores de empresas mineras en favor del diálogo con los actores en el territorio.

7 Entrevista a la directora de la OAAS, del Ministerio de Minas y Energía.

8 Los líderes sociales, los expertos, los representantes de las ONG, etc., entrevistados coincidieron en la opinión de que el diálogo es una herramienta fundamental para construir consensos sobre el sector extractivo.

Las sentencias de la Corte Constitucional, varias de ellas criticadas al unísono por el Gobierno Nacional y los grupos empresariales, se han centrado en dos temas: la congruencia entre los principios de autonomía territorial y Estado unitario, fundamentales en la arquitectura institucional del Estado colombiano, y la participación ciudadana como elemento imprescindible en la toma de decisiones. En ambos casos, la Corte ha señalado la necesidad de que las autoridades municipales tengan voz y voto en las decisiones que afectan su territorio mediante procedimientos de concertación con el Gobierno Nacional que permitan generar consensos sobre la explotación de los recursos naturales y la manera de enfrentar sus efectos económicos, sociales y ambientales. Pero ha insistido, igualmente, en la necesidad de que las comunidades y sus representantes puedan intervenir en los procesos de concertación, de modo que las decisiones tomadas gocen de legitimidad social y contribuyan a mejorar la calidad de vida en los territorios. Los desarrollos de ambos temas todavía son parte de la agenda pendiente, pero está claro, para los diferentes actores, que son aspectos que será urgente definir para que la actividad extractiva pueda ser desarrollada en el futuro.

La Corte Constitucional ha recibido críticas de ambos lados. El Gobierno y los empresarios, al igual que algunos miembros de partidos políticos, la han acusado de ejercer funciones que extralimitan las que le otorgó la Constitución, en particular las de legislar y diseñar políticas públicas a través de sus sentencias. Es posible que sea cierto, pero ello ha sido producto de las omisiones del ejecutivo y del legislativo en el cumplimiento de algunas de sus responsabilidades. Pero, también, ha sido criticada por el otro bloque, en particular por haber adoptado un discurso que consideran cada vez menos progresista en sus sentencias, sobre todo la que invalidó la consulta popular como instrumento para impedir el desarrollo de proyectos extractivos en el nivel territorial, y la que declaró inconstitucional el Artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que daba sustento legal a la convocatoria de consultas populares cuando proyectos de diversa naturaleza amenazarán con cambiar sustancialmente los usos del suelo. De todos modos, unos y otros han acatado las sentencias, lo que constituye un síntoma de respeto hacia el papel que hasta ahora ha tenido el poder judicial⁹.

9 Un actor que ha querido trascender la confrontación entre los bloques prosector y crítico ha sido el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM). Está integrado por representantes de sectores que tienen visiones diferentes—incluso opuestas—sobre la actividad extractiva, que se

Ahora bien, en esta trama de oposiciones y desencuentros, ¿qué lugar ocupa y cómo se concibe la participación ciudadana en el sector? Sobre este punto, los actores se han alineado de manera diferente, así sea en el plano meramente discursivo. En efecto, dirigentes sociales, comunidades locales, centros académicos y de reflexión, ONG y otras organizaciones ambientalistas, de derechos humanos, grupos étnicos, autoridades locales, la Corte Constitucional y sectores empresariales afirman que la participación es un componente necesario de la toma de decisiones en el sector extractivo. El diálogo es necesario para acercar actores, para generar confianzas, para conocer los argumentos de «los otros» e, incluso, para construir acuerdos entre actores. Pero no es suficiente. Para que los acuerdos se traduzcan en hechos concretos y en políticas públicas, se requiere, según estos sectores, dar un paso más a través de la creación de escenarios de deliberación e incidencia en las decisiones públicas. Según ellos, allí hay un déficit evidente en la organización del sector que se expresa en la mala reputación de la actividad extractiva, en el distanciamiento, en la desconfianza entre los actores y, sobre todo, en la baja credibilidad —sobre todo de la ciudadanía— en las instituciones públicas como garantes del bienestar colectivo.

Las fórmulas suelen ser disímiles: algunos claman por nuevos espacios de participación en los que representantes de diferentes grupos de interés acuerden fórmulas de política pública y las canalicen hacia las autoridades, o por una mejora de los que ya existen, por ejemplo, las audiencias públicas o la consulta previa¹⁰; otros proponen espacios de de-

juntaron para intentar generar confianzas y producir, mediante el diálogo informado y argumentado, consensos que podrían convertirse en políticas públicas. El grupo propone una visión de la minería en Colombia que la califica como una actividad que debe ser incluyente, resiliente y competitiva. Con base en esa visión, ha diseñado un buen número de iniciativas de política pública que han sido trasladadas a diferentes entidades del Gobierno Nacional y a la opinión pública en general. Además, ha llevado a cabo otras iniciativas de diálogo: una territorial, en el departamento de Antioquia, y una de encuentro entre empresarios e indígenas (la «minga empresarial») para discutir temas de interés común, llegar a consensos y plantearlos ante las autoridades correspondientes. El propósito del GDIAM ha sido superar los antagonismos, gracias a ejercicios de diálogo, y proponer una lectura alternativa de la minería en el país, que tome en cuenta en su operación la solución a muchos de los problemas que han causado enfrentamientos entre diferentes actores a nivel nacional y territorial.

10 Entrevistas a líderes sociales del Pacífico y del Meta.

liberación amplios, como las asambleas ciudadanas, los minipúblicos y las encuestas deliberativas, en los que la participación no sea acaparada por unos cuantos líderes, sino que sea abierta a la participación del ciudadano común y corriente, de modo que se evite que los intereses particulares se sobrepongan al interés general¹¹. Otros, por su parte, sugieren la creación de protocolos de participación, más que de espacios formales, que permitan enfrentar situaciones concretas con diseños participativos ágiles y flexibles¹². En fin, hay quienes señalan que la participación puede tener formas diferentes e innovadoras (por ejemplo, hacer uso de los canales digitales para aumentar la conectividad) que motiven a la ciudadanía a inmiscuirse en las decisiones públicas¹³.

Lo importante para varios de los actores señalados es que la participación tenga una buena base de información y esta sea accesible a todos los actores involucrados; que sea permanente a lo largo del ciclo de vida del proyecto, no en un momento específico (como la titulación, el otorgamiento de las licencias ambientales o el uso de las regalías)¹⁴; que sea incluyente y exprese los intereses de los diferentes actores; en fin, que produzca resultados¹⁵. La participación, además, debe ser una política de Estado y no el fruto de la voluntad discrecional de un gobierno; debe contemplar la diversidad étnica y cultural e incluir la posibilidad de discutir el modelo de desarrollo y, eventualmente, de que los proyectos extractivos no puedan ser ejecutados en un territorio determinado por decisión de los actores locales.

En ese tema, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, y sus aliados políticos parecen quedarse solos, especialmente porque hay más vacilaciones que definiciones al respecto. Aunque a finales de 2018 el Ministerio expresó el interés de formular una política de participación ciudadana para el sector, los hechos tienden a señalar lo contrario. En efecto, los programas de relacionamiento del Ministerio y sus agencias adscritas con el territorio, como lo señalamos en el apartado anterior, le apuestan al diálogo, no a la participación. En algún momento,

11 Entrevista a un dirigente del sector empresarial.

12 Entrevista a una funcionaria del Gobierno Nacional.

13 Entrevista a un alcalde municipal.

14 Entrevista a un dirigente empresarial del sector.

15 En palabras de un dirigente empresarial entrevistado: «Un sistema de representación más representativo, más deliberativo, más legítimo y más eficaz».

parecía tratarse de dos estrategias diferentes: una de relacionamiento con el territorio, enfocada principalmente a la prevención y procesamiento de conflictos; y otra de posicionamiento en territorios, que tenía un alcance mayor, pues incluía acciones orientadas a construir visiones de territorio (ordenamiento territorial, ordenamiento minero, planes de desarrollo, mapas de actores), desarrollo sostenible (construcción de agendas con actores locales, alianzas estratégicas en el territorio), transparencia (información y comunicaciones) y participación y gobernanza (focalización de territorios clave, identificación de actores y cubrimiento de espacios no copados por las empresas)¹⁶. Sin embargo, el nuevo diseño de la estrategia de relacionamiento con el territorio que el Ministerio prepara pone el acento sobre el tema de diálogo, antes que sobre el de la participación. La formulación de la política de participación, hasta la fecha, no se ha concretado y no hay señales de que esté en la agenda de del Ministerio en el corto plazo.

Esa orientación de la política se entiende por la importancia que le otorga el Ministerio a su función de promoción de la actividad extractiva por encima de las de regulación y administración que le asignan la ley y sus normas reglamentarias. Ser promotor implica diseñar estrategias de expansión de la actividad, generar las condiciones jurídicas, económicas, institucionales y sociales para que el sector se expanda y diseñar programas que faciliten la exploración y la explotación de los recursos del subsuelo. El Ministerio ha desempeñado ese rol, principalmente, de la mano del sector empresarial, con el que ha construido consensos que han servido de base para el diseño de la política sectorial. La participación significa incorporar otros actores en la conversación, tomar en cuenta otros intereses y asumir costos de transacción que pueden hacer más compleja la labor de promoción. En cambio, el diálogo se acomoda mejor a la promoción de la actividad, sobre todo bajo los parámetros que el Ministerio ha establecido para su realización: un diálogo diseñado «desde arriba» con el propósito de legitimar la presencia de la actividad extractiva en el territorio; un diálogo que no permite la discusión del modelo y que se espera que termine por obtener la licencia social para la operación de los proyectos.

¿Cuál es el saldo neto de esta confrontación de bloques de actores en el desarrollo del sector y, en particular, en los resultados en materia de

16 Entrevista de Foro a funcionarias del Ministerio de Minas y Energía (julio de 2020).

participación? La política de impulso al sector extractivo ha permanecido como prioridad del actual gobierno, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo. Es más, el sector ha sido definido como punta de lanza de la recuperación económica del país luego del impacto recesivo generado por la pandemia del covid-19. El ministro de Minas y Energía ha reiterado, en varios escenarios, la oportunidad que tiene Colombia de atraer inversión extranjera, especialmente en el sector minero¹⁷. Con este fin priorizó 33 proyectos minero-energéticos que sumarían una inversión de 35 billones de pesos y podrían generar cerca de 53.000 empleos. En el sector petrolero, la evidencia más clara de esa apuesta es la reglamentación de los proyectos piloto de investigación para la validación del *fracking* y su aprobación en el corto plazo como procedimiento para incrementar las reservas de petróleo mediante la explotación de los yacimientos no convencionales¹⁸.

Los gremios se han sumado a esa apuesta del Gobierno, no sin advertir la necesidad de mayores incentivos para la inversión y menores exigencias para la aprobación de proyectos. La ACM ha señalado, por ejemplo, las oportunidades de mercado para el carbón, en países como China y Japón, que Colombia debería aprovechar teniendo en cuenta las grandes reservas del mineral que posee¹⁹. Y ha recalcado la importancia de los nuevos proyectos de explotación de oro y de cobre que permitirían al país allegar nuevas rentas fiscales y diversificar su canasta exportadora, especialmente en el caso del cobre. Por su parte, la ACP ha respaldado al Gobierno en su política de aprobación del *fracking* y se ha sumado a las peticiones para facilitar el cumplimiento de los trámites para la aprobación de los proyectos, entre ellos, la realización de consultas por medios no presenciales (Peña, 2020).

La formulación de estas políticas y el respaldo que brindan las agremiaciones de la gran industria tienen lugar a sabiendas de que varios proyectos son rechazados por las comunidades de los territorios afectados,

17 Por ejemplo, el *webinar* sobre la minería como motor de desarrollo económico, organizado por el Foro Nacional Ambiental (septiembre 9 de 2020).

18 Los decretos emitidos por el Gobierno al respecto son analizados por el Consejo de Estado que dará el dictamen final sobre su validez.

19 Este planteamiento, realizado en el ciclo de conversatorios organizado por Foro Nacional por Colombia sobre el impacto de la pandemia en el sector extractivo (julio de 2020), contrasta abiertamente con la tendencia del mercado internacional a reducir la demanda de combustibles fósiles como parte de la política de transición energética en los países del primer mundo.

por ejemplo, el proyecto de Minesa en Santurbán y el de la Anglo Gold Ashanti en el Suroeste Antioqueño, o el uso de la fracturación hidráulica en yacimientos no convencionales para la explotación de hidrocarburos. Esa es la razón por la que el Gobierno ha diseñado su estrategia de relacionamiento con el territorio, dirigida, como se señaló, a crear el ambiente propicio para la operación de esos proyectos. Las comunidades locales y otros actores (organizaciones sociales, expertos, etc.) han planteado sus argumentos en contra de su aprobación, pero el Gobierno no parece escucharlos y, por el contrario, mantiene su propósito de sacar adelante esos y otros proyectos considerados por el Plan Nacional de Desarrollo como proyectos de interés nacional.

Las formalidades de la participación requeridas por la norma (consultas previas, audiencias públicas para el licenciamiento ambiental, etc.) se cumplen en cada caso, pero no como muestra de un espíritu de apertura democrática del Gobierno, sino como el lleno de unos requisitos de trámite. La participación queda así reducida a sus mínimas proporciones²⁰. Ese no será el foco de interés del Gobierno. Su apuesta, en materia de relación con los actores locales, será el desarrollo de los procesos de diálogo en los términos analizados en este informe.

Dicho en otras palabras, la confrontación entre los bloques de actores en torno a la gestión del sector se ha venido resolviendo en términos de relaciones de poder. En el actual esquema asimétrico de relaciones entre los actores para la toma de decisiones, el bloque prosector extractivo seguirá imponiendo su modelo, y al bloque crítico no le quedará otra alternativa que seguir empleando los medios a su alcance (instituciones participativas, litigio estratégico, movilización y protesta) para dar a conocer sus opiniones, tratar de frenar la ampliación de la frontera extractiva y poner en cuestión el modelo de desarrollo centrado en la explotación de los recursos naturales.

Es probable que, en el corto plazo, los esquemas de diálogo propuestos por el Gobierno produzcan resultados favorables a la industria y se

20 Habrá que esperar los resultados de la reglamentación y de la aplicación de los dispositivos de participación creados por la reforma al Sistema General de Regalías. De igual forma, queda la expectativa sobre los mecanismos de participación que vayan a ser incluidos en la Ley de Coordinación y Concurrencia. Por los documentos que se conocen hasta la fecha, los resultados no serán favorables al ejercicio de una participación efectiva y realmente incidente.

allane el camino para la operación de los proyectos. Sin embargo, es también altamente probable que el rechazo a la política extractivista no desaparezca, sobre todo si las empresas no logran involucrar a las comunidades en los beneficios de la actividad. Es algo que han comenzado a entender y por esa razón empiezan a modificar su estrategia de relacionamiento con el territorio, de modo que no se centre, únicamente, en el aprovechamiento económico de los recursos, sino que involucre acciones de beneficio social para quienes habitan en las áreas de influencia.

Lo que parece sugerir el análisis sobre el relacionamiento de los actores es que nos encontramos en una situación parecida a la de siete años atrás, cuando las movilizaciones comenzaron a multiplicarse. La diferencia es que el lenguaje de confrontación y de estigmatización parece haber dado paso —así sea de manera transitoria— a una retórica de diálogo y a la construcción de acuerdos entre los diferentes actores. En los dos últimos años, la movilización social se redujo, por la razones ya examinadas, y la pandemia contribuyó a aplazar los eventos de protesta en razón del confinamiento obligatorio al que fue sometido el país por algunos meses. Sin embargo, todo indica que las posiciones no han cambiado —así los lenguajes sean diferentes— y que en el futuro no van a cambiar, dados el interés del Gobierno de seguir promoviendo el sector extractivo como motor de la economía y la postura de los actores del bloque crítico que han dado sus argumentos sobre por qué no le conviene ni al país, ni a las colectividades territoriales continuar con ese modelo.

NOTA DE CIERRE

El análisis expuesto en las páginas anteriores ha permitido caracterizar cuatro elementos para comprender el alcance y la trayectoria de la participación ciudadana en el sector extractivo: la importancia económica y política del sector en la propuesta de desarrollo del Gobierno colombiano en los últimos quince años; el esquema de toma de decisiones en el sector y las formas de relación de los diferentes actores con él; el origen y las dinámicas de la participación ciudadana en el sector en clave institucional y de movilización social; y, por último, la conformación de bloques de actores y sus diferentes miradas sobre la gestión de los recursos del subsuelo. El examen de esos cuatro elementos ha sido elaborado teniendo en cuenta la perspectiva de los actores, es decir, sus intereses, narrativas, estrategias y comportamientos.

Sin ser un país minero ni petrolero, los gobiernos de turno, al tenor de las orientaciones de la banca multilateral, convirtieron la explotación de los recursos del subsuelo en la punta de lanza del modelo de desarrollo del país. Dicha explotación, a la vez que ofrecía grandes oportunidades a la inversión privada —incluso a la pública, a través de Ecopetrol—, debido a los altos precios de las materias primas en el mercado internacional era una fuente muy importante de rentas para el Estado. Estas le permitían al Ejecutivo financiar buena parte de la inversión pública. Hubo, pues, una afinidad de intereses entre el Gobierno y las grandes empresas (denominada por algunos el «consenso de los *commodities*») que determinó la orientación de los planes y las políticas de impulso al sector hasta la fecha.

La economía nacional comenzó a depender del sector de forma cada vez más notoria, lo que implicó su reprimarización y el descuido, en términos de política pública, de otros sectores productivos, como la industria y la agricultura, que redujeron significativamente su aporte al

PIB nacional¹. Dicha dependencia tenía una característica particular: el ritmo de la economía colombiana tenía que adaptarse al comportamiento, generalmente volátil, de los precios internacionales sobre los que el Gobierno no tiene ningún grado de control. Y, si bien en la época de bonanza las arcas del Estado crecieron sustancialmente, cuando llegó el fin del *boom* de precios del petróleo y del carbón, principales productos de la canasta exportadora, los apuros fiscales comenzaron a aparecer y, con ellos, la seguidilla de reformas tributarias que el Gobierno debió proponer al Congreso para su aprobación con el fin de llenar el hueco fiscal que dejaron los bajos precios.

De todos modos, el Gobierno insistió en su política de promoción del sector, tarea que llevó a cabo bajo el supuesto de que esa era su responsabilidad y la de nadie más. Para eso tuvo, como aliado, al sector de la gran industria extractiva. Se configuró así un esquema de decisiones, calificado en este informe como vertical y jerárquico, en el que el Gobierno, según su interpretación del Artículo 332 de la Constitución, concentró las decisiones más importantes a lo largo de la cadena de valor, mientras las autoridades locales y la ciudadanía fueron excluidas de los escenarios de definición sobre temas tan importantes como la decisión de explotar, la entrega de títulos y la distribución de la renta extractiva.

Se mostró, además, cómo los actores del sector (empresas de diferente tipo y escala, minería ancestral y de pequeña escala, mineros informales, etc.) se relacionan con ese esquema decisional dejando en evidencia las profundas asimetrías de información, de negociación, de influencia —en últimas, de poder— que imprimen su sello al sector extractivo en Colombia, a imagen y semejanza de lo que ocurre en otros países de la región. El resultado que arroja ese esquema es el alto grado de incidencia de los gremios de la minería y del petróleo en las decisiones de Gobierno, y la correlativa subordinación de los demás grupos a las políticas adoptadas en el nivel central.

Al ser ese el esquema de decisiones dominante, no resulta difícil comprender las razones por las que la participación ciudadana no ha sido una nota característica del sector, si se compara con otros sectores de la gestión pública, por lo menos en lo que respecta a la creación y uso de

1 Un análisis de la evolución del sector se encuentra en los diferentes informes del Observatorio de las Industrias Extractivas, de Foro Nacional por Colombia. www.foro.org.co.

dispositivos institucionales. Son varios los que han sido creados por norma como espacios o mecanismos propios del sector; sin embargo, algunos no han sido reglamentados y, con excepción del Comité Tripartita Nacional, los demás no han operado como se esperaría. Otros dispositivos, que no fueron diseñados específicamente para el sector, pero que han sido utilizados porque aplican, según las normas, como las audiencias públicas ambientales y la consulta previa, si bien tienen un potencial participativo apreciable, no necesariamente han permitido que la voz de diferentes grupos sociales —incluidos los grupos étnicos— se exprese y tenga alguna incidencia en las decisiones finales.

La precariedad de la institucionalidad participativa es uno de los factores —no el único— que explica el aumento de la movilización de varios sectores sociales en la última década a través de la combinación de tres estrategias: el litigio estratégico, la protesta social y el uso de la consulta popular como mecanismo vinculante de participación. Los tres fueron igualmente importantes, aunque la opinión pública fue testigo, principalmente, de las luchas sociales en el sector y del debate alrededor de las consultas en varios municipios del país.

Dos elementos se destacan del análisis de la movilización social a través de esas tres modalidades: en primer lugar, el hecho de que estas iniciativas tuvieran su origen en la sociedad mostró que, frente al modelo de oferta participativa que había dominado el escenario de la participación ciudadana en Colombia (*top-down*), lo que proponían los promotores de estas acciones era un formato diferente (*bottom-up*) que pretendía romper el control que el Ejecutivo tenía sobre los procesos de participación. Era una manera de liberarse de dicho manejo y de promover vías de participación diferentes, a la medida de los intereses ciudadanos, no de las autoridades públicas. Entre otras cosas, lo que pretendían los sectores movilizados era ser reconocidos por el Gobierno como interlocutores válidos en el campo extractivo y como actores que no podían ser ignorados en el momento de tomar decisiones que afectaban su entorno y sus vidas. Esa reivindicación de reconocimiento era tanto más importante cuanto que se trataba, en su mayoría, de comunidades y líderes de pequeños poblados, algunos de ellos en la periferia del país, golpeados por la pobreza en ciertos casos y que no estaban en el radar del Gobierno para la toma de decisiones.

El segundo elemento es el interés en obtener resultados concretos: por un lado, llamar la atención de las empresas y de las autoridades

públicas, especialmente del orden nacional, para ser escuchados; por otro, sentar al Gobierno Nacional a negociar sobre demandas concretas de los habitantes de esos territorios, o lograr que otras instancias del Estado, en particular el sector judicial, dictaran sentencias acordes con sus reivindicaciones y demandas; y, por último, impedir la operación de los proyectos extractivos o, bien, definir las condiciones bajo las cuales podrían desarrollarse y acordar los beneficios que la actividad extractiva les reportaría. Así, además de reconocimiento, lo que los promotores de la movilización buscaron fue eficacia, es decir, la obtención de resultados en su favor.

Las consultas populares jugaron un papel clave, no solo en términos de reconocimiento y eficacia, sino de alineación de actores en torno al deber ser de la actividad extractiva en el país. Este mecanismo había sido utilizado para otros propósitos, por ejemplo, la creación de municipios y de otras figuras de ordenamiento territorial. Su uso a propósito de la explotación de recursos naturales fue tardío (2013), pero tuvo un alto valor simbólico y político, no solo para sus promotores, sino para el conjunto del país. Un artículo relativamente olvidado de la Ley de Régimen Municipal no solo las permitía, sino las ordenaba en ciertas circunstancias. Las organizaciones que las promovieron aprovecharon esa posibilidad. Las características del mecanismo lo volvían atractivo para movilizar a la población con respecto a los temas extractivos por el hecho de ser abiertas a la participación de los(as) ciudadanos(as) y de arrojar resultados vinculantes para las autoridades públicas.

Como se mostró en este informe, las consultas populares, en su mayoría de origen ciudadano, provocaron un amplio e intenso debate en el país. En este participaron varios actores² que se fueron alineando, no solo en términos discursivos, sino de estrategias de acción, en dos bloques que han operado alrededor de ese y de otros temas. Ese fue el asunto examinado en la última sección de ese informe. Ahí se hizo una caracterización de los intereses, de las narrativas, las estrategias y las conductas de los principales actores. La interacción entre esos dos bloques contribuyó a

2 A manera de ejemplo demostrativo del debate amplio, suscitado por las consultas populares, cabe recordar la audiencia pública organizada por la Corte Constitucional para escuchar las diferentes opiniones al respecto. Participó una gran cantidad de actores que, durante un día entero, expusieron sus argumentos ante los magistrados de la Corte Constitucional. Ese escenario democrático aportó, sin duda, valiosos elementos de juicio para la decisión que esta tomó a través de su sentencia SU-95 de 2018.

modificar lenguajes y comportamientos con respecto a los adversarios, pero no ha llegado al punto de construir acuerdos de fondo sobre el lugar de la actividad extractiva en el modelo de desarrollo del país. La brecha sigue siendo amplia: el bloque proextractivo, en cabeza del Gobierno Nacional, le apuesta a una estrategia de control: controlar el alcance y los resultados de los procesos institucionales de participación; prevenir y controlar la conflictividad; mantener controlados los procesos de relacionamiento con el territorio para que se conviertan en herramientas de legitimación del sector; controlar las autoridades locales a que se acojan a las orientaciones del Gobierno Nacional; controlar el diálogo, de manera que no se ponga en cuestión el modelo de desarrollo. Este no se discute.

Sin embargo, dicho control parece ser cada vez menos posible, pues las comunidades han adquirido conocimiento y capacidades, y tienen a su alcance un repertorio variado de recursos que les permiten entablar una relación menos asimétrica con sus interlocutores empresariales e institucionales. Para esas comunidades, y sus líderes, las palabras clave son otras: el diálogo y la participación. Dialogar para conocer lo que piensan sus interlocutores; dialogar para formular sus propias visiones del mundo y las correspondientes propuestas de manejo del sector; dialogar para reconocerse como diferentes; dialogar para construir acuerdos a partir de la diferencia; dialogar para participar e incidir en las decisiones relacionadas con el sector; para abrir el horizonte de la deliberación y erradicar las fórmulas binarias del «todo o nada»³. Las articulaciones sociales son cada

3 El líder de las comunidades negras, entrevistado para este informe, lo expresó de la siguiente manera: «Hay que coger el toro por los cachos. Mirado de manera aislada, los empresarios dicen que la culpa es de las comunidades; si preguntamos a las comunidades, van a decir que es el Gobierno y los empresarios. Y si le preguntamos al Gobierno, va a decir que son las comunidades. Hemos tenido un problema por años y es que no nos estamos escuchando. No hay espacios de diálogo respetuosos, informados, constructivos, que permitan que nos conozcamos, quiénes somos, qué hacemos y cómo pensamos el país, la vida, el mundo. Que permitan también que dejemos de pensar que Colombia es un país homogéneo y que la mirada de alguno debe prevalecer sobre la de los demás. Aquí hay una cuestión de roles: una cosa es un empresario con su proyecto de sacar ventaja del territorio; otra es una comunidad que hace su plan de vida y su manera de contemplar el territorio como espacio de vida. Son dos visiones diferentes del territorio. Hay que entender el rol del empresario, el de la comunidad, y el del Gobierno como garante de derechos. El empresario tiene una mirada temporal del territorio; la comunidad, una visión de largo plazo, de plan de vida. El Gobierno, como garante de de-

vez mayores (capital social), incluso con algunas autoridades locales. Esto constituye un vector de empoderamiento que anima a esos sectores a proponer y, si es el caso, a resistir para luego negociar e incidir en los diseños de política pública.

El punto crucial que separa a los dos bloques parece ser la premisa impuesta por el Gobierno en su relacionamiento con los demás actores: el modelo no se discute. Es una línea roja que se ha interpuesto en la relación y que aleja la posibilidad de buscar alternativas al modelo que reconozcan el aporte del sector, a la vez que pongan de presente los límites que tiene en razón de sus impactos económicos, sociales y ambientales. El bloque crítico se sitúa en otra órbita: insiste en la necesidad de iniciar un diálogo genuino, de iguales, entre los distintos actores (Estado, empresa, ciudadanía) para discutir el modelo y ponerlo a prueba frente a otras alternativas inspiradas en conceptos como los de desarrollo humano y sostenible o los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pero advierte, al mismo tiempo, sobre la necesidad de abrir canales de participación expeditos que permitan convertir los acuerdos convenidos en el diálogo en políticas públicas que beneficien a todos los actores, no solo a uno de ellos.

La brecha entre los dos bloques no proviene solamente de sus diferentes maneras de ver la cuestión, sino que resulta, también, de elementos del contexto que impiden los acercamientos y, más bien, ahondan las desconfianzas. Quizás el más relevante es el asesinato de líderes y lideresas a lo largo y ancho del país y que, desafortunadamente, no se detiene y cobra cada día víctimas que por el solo hecho de defender su territorio o de proponer ideas distintas a las dominantes ven en riesgo su vida y la de sus seres más cercanos. Es un fenómeno que ha generado alertas entre los promotores de las movilizaciones y en las organizaciones que les brindan

rechos, debe propender por el respeto de la visión de vida y de desarrollo de la comunidad, a la vez que se respete el derecho del empresario, de modo que se haga uso racional de los recursos naturales, garantizando espacios de participación y de concertación, con responsabilidades definidas para cada actor. El conflicto proviene de la incomprensión de esos roles y de la falta de escenarios de diálogo, de “conversa” para resolver los problemas y llegar a acuerdos. Los problemas se resuelven conversando. Allí deben estar los tres actores para construir consensos en torno a qué se debe hacer y qué no. Y que la política nacional tenga en cuenta las diversas visiones del territorio. La burocracia y el poder económico han querido imponer su visión, invisibilizando las construcciones de los tejidos sociales en el territorio. Las comunidades del territorio están en desventaja».

apoyo. Muchos de ellos siguen trabajando en favor de sus comunidades y en defensa del territorio, pero sienten un obvio temor por lo que les pueda suceder a ellos y a sus familias. Además, las zonas donde ocurren con mayor frecuencia los asesinatos coinciden con algunas áreas de exploración y de explotación de recursos naturales. En algunas, la salida de las FARC del territorio, luego de la firma del acuerdo para la terminación del conflicto, ha producido una guerra entre grupos armados, mafias y otros actores armados ilegales, varios de ellos vinculados a la extracción ilícita de minerales. El saldo es la muerte de líderes sociales. El Estado no les ha brindado garantías suficientes, ni tiene una estrategia sólida de protección de sus vidas lo que, sin duda, pone un freno al ímpetu participativo de comunidades que trabajan por la defensa de su territorio.

La polarización social y política es otro de los factores del entorno que dificultan los acercamientos. La idea de que quien piensa distinto no es un adversario sino un enemigo que hay que vencer ha fomentado odios y ha dejado heridas y cicatrices que no sanan fácilmente, sobre todo cuando los líderes políticos no emiten señales de acercamiento para sentarse a conversar y pensarse como país con presente y futuro. La pandemia es otro elemento del contexto que ha alejado a los actores, ante todo porque su manejo ha adquirido tonos autoritarios que excluyen a la mayoría de la población de la posibilidad de opinar sobre el qué y el cómo de lo que el país debe hacer para superar la crisis sanitaria y la crisis social que esta ha contribuido a profundizar y a poner en evidencia.

Las dificultades para el acercamiento entre los dos bloques y los elementos del contexto enunciados han tenido un efecto negativo sobre las posibilidades de ejercer la participación ciudadana en el sector extractivo. Ella ha sido la gran perdedora en estos últimos quince años. El reto resulta enorme, pues rescatarla, en tanto una herramienta de alto potencial para la toma de decisiones en el sector extractivo, pasará no solamente por la voluntad de los actores para sentarse a la mesa y perfilar acuerdos, sino por cambios profundos en el contexto social y político sin los cuales los acuerdos entre los actores pueden tener una viabilidad limitada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANH. (2020). *El Estado en el territorio. Una estrategia para la coordinación de la actividad del sector de hidrocarburos con las comunidades y el medio ambiente*. ANH.
- ANM (s. f.). *Estrategia social pertinente y sostenible para el sector minero*. ANM.
- ANM. (2018). *Términos de referencia para la construcción de los planes de gestión social*. ANM.
- Banco de la República. (2016). *Estadísticas sector externo. Importaciones y exportaciones. Balanza de pagos*. Banco de la República.
- Conceptual framework executive session on the politics of extractive industries. Documento de trabajo. Marzo de 2018 (mimeo).
- De Sousa Santos, B. y Avritzer, L. (2002). Introdução: para ampliar o cânone democrático. En B. de Sousa Santos (Org.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira.
- EITI Colombia. (2019). *Informe 2018*. <http://www.eiticolombia.gov.co/es/informes-eiti/informe-2018/aportes-economicos-y-sociales/inversion-extranjera-directa/>
- El Espectador (26 de febrero de 2016). Editorial. Diario *El Espectador*.
- Foro Nacional por Colombia. (2017). *Participación de gobiernos subnacionales en la gobernanza de la industria extractivo —sector minero— en Colombia*. Foro Nacional por Colombia.
- Foro Nacional por Colombia. (2020). *Análisis normativo y de políticas públicas en materia de diálogo multiactor y participación ciudadana en el sector minero*. Foro Nacional por Colombia (mimeo).
- Gaitán, L., Martínez, M., Pérez, P. y Velásquez, F. (2011). *El sector extractivo en Colombia*. Foro Nacional por Colombia
- GDIAM. (2016). *Propuestas para una visión compartida de la minería en Colombia*. GDIAM.
- GDIAM. (2020). *Por una minería incluyente en Colombia: Propuestas del Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia*. GDIAM.
- Leal, F., y Dávila, A. (1990). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Tercer Mundo y Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez, M. (2020). El sector extractivo en la economía nacional en tiempos de pandemia. En Foro Nacional por Colombia (Ed.), *El sector extractivo en Colombia 2019-2020* [manuscrito presentado para publicación].

- Martínez, M., Peña, J., y Jiménez, L. F. (2018). *El sector extractivo en Colombia 2017*. Foro Nacional por Colombia.
- Ministerio de Minas y Energía. (2018). *Estrategia de relacionamiento territorial del sector minero energético «Todos Cabemos»*. Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (mimeo).
- OAAS. (2018). *Presentación de la estrategia de relacionamiento territorial del sector minero-energético* [ppt]. Ministerio de Minas y Energía.
- Peña, J., Jiménez, L. P., y Simbaqueba, J. S. (2019). Participación ciudadana en el Sistema Nacional Ambiental. *Foro Debates # 19*. Foro Nacional por Colombia.
- Peña, J. (2020). Los cambios normativos y de política en el sector extractivo: ¿espectadores de un Estado privado? En Foro Nacional por Colombia (Ed.), *Informe sobre el sector extractivo 2019-2020*. Foro Nacional por Colombia.
- PNUD. (2017). *Estrategia territorial de hidrocarburos. Balance y lecciones aprendidas. Documento de sistematización*. PNUD.
- Ramírez, C. (2001). Desarrollo económico y social en el siglo XX, población e indicadores sociales. En G. Misas (Ed.), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, (pp. 481-514). Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, G. A. y Muñoz, L. (2009). *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. Universidad del Rosario.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítica*. Ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>
- Rubiano, M. (24 de julio de 2018). 2017: El año en el que más defensores del medio ambiente fueron asesinados. Diario *El Espectador*. <https://colombia2020.elespectador.com/pais/2017-el-ano-en-el-que-mas-defensores-del-medio-ambiente-fueron-asesinados>
- Santana, P. (1983). *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*. CINEP.
- Velásquez, F. (2013). *El sector extractivo en Colombia 2011-2012*. Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, F. (2018). *Colombia: participación de las colectividades territoriales en la gestión del sector extractivo*. Ponencia presentada en el Congreso de LASA. Barcelona, España.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona.

Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J. y Vargas, J. C. (2020).
¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?
2003-2018. Foro Nacional por Colombia.

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES. La justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam

2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas

2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA. La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato

2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES. Experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa

Yukyan Lam, Camilo Ávila

2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO. La geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Publicación digital

Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo,

Felipe Jiménez Ángel

2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Annika Dalén

2013

• DOCUMENTOS 7

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO. Un estudio experimental en Bogotá

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C.,

Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.

2013

• DOCUMENTOS 8

LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA. Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO

Publicación digital e impresa

Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA. La segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito, Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO. Una historia por contar

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

OBLIGACIONES CRUZADAS. Políticas de drogas y derechos humanos

Publicación digital

Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES.

Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA.

El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales

Publicación digital e impresa

Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

NO INTERRUMPIR EL DERECHO.

Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE

Publicación digital

Nina Chaparro González, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA.

Oscuridad en lo privado y luz en lo público

Publicación digital e impresa

Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?

Una tensión entre seguridad e intimidad

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO

ARMADO. Una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA:

una buena idea mal administrada

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.

El papel del juez constitucional cuando la interrupción del embarazo no se garantiza

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS.

Abordaje de la atención en salud desde un enfoque de derechos humanos

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

Justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.

La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES.

La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González, Margarita Martínez Osorio
2016

• DOCUMENTOS 30 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LA PAZ AMBIENTAL.

Retos y propuestas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco,
Helena Durán Crane
2016

• DOCUMENTOS 31 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA
Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO**

Publicación digital e impresa

Ana María Ramírez Mourraille, María Paula Ángel Arango,
Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes,
Vivian Newman Pont
2017

• DOCUMENTOS 32

JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO.

Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa

Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz
2017

• DOCUMENTOS 33

SIN REGLAS NI CONTROLES.

*Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas
dirigida a menores de edad*

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo Peralta
2017

• DOCUMENTOS 34

ACADEMIA Y CIUDADANÍA.

Profesores universitarios cumpliendo y violando normas

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Andrea Ramírez Pisco, Juan Camilo Cárdenas Campo
2017

• DOCUMENTOS 35 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL

Publicación digital e impresa

Nelson Camilo Sánchez León

2017

• DOCUMENTOS 36 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ

Publicación digital e impresa

Carolina Villadiego Burbano, Sebastián Lalinde Ordóñez

2017

• DOCUMENTOS 37

DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny Yepes, Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera

2017

• DOCUMENTOS 38 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

COCA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO.

Los retos de los municipios productores en el posacuerdo

Publicación digital e impresa

Sergio Chaparro Hernández, Luis Felipe Cruz Olivera

2017

• DOCUMENTOS 39 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

RESTITUCIÓN DE TIERRAS, POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS.

Ideas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa

Aura Patricia Bolívar Jaime, Angie Paola Botero Giraldo,
Laura Gabriela Gutiérrez Baquero

2017

• DOCUMENTOS 40

CÁRCEL O MUERTE.

El secreto profesional como garantía fundamental en casos de aborto

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo, Anna Joseph, Margarita
Martínez Osorio

2017

• DOCUMENTOS 41

SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Publicación digital e impresa

Sergio Chaparro Hernández, Catalina Pérez Correa

2017

• DOCUMENTOS 42

SOBREPESO Y CONTRAPESOS.

La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad

Publicación digital e impresa

Valentina Rozo Rangel

2017

• DOCUMENTOS 43

VÍCTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA.

Tensiones entre intimidad, verdad histórica y libertad de expresión

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango,

María Ximena Dávila Contreras

2018

• DOCUMENTOS 44

LO QUE NO DEBE SER CONTADO.

Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo

Publicación digital

Nina Chaparro González, Diana Esther Guzmán,

Silvia Rojas Castro

2018

• DOCUMENTOS 45

POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL.

La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo, Blanca Capacho Niño,

Margarita Martínez Osorio

2018

• DOCUMENTOS 46

UN CAMINO TRUNCADO. Los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Margarita Martínez, Nina Chaparro

2019

• DOCUMENTOS 47

ETIQUETAS SIN DERECHOS. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo, Ana María Narváez

2019

• DOCUMENTOS 48

RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y OTROS NEGOCIOS EN COLOMBIA.

La protección de datos personales en la era digital

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango
2019

• DOCUMENTOS 49

ELOGIO A LA BULLA. Protesta y democracia en Colombia

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez
2019

• DOCUMENTOS 50

LOS TERCEROS COMPLEJOS. La competencia limitada de la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa

Sabine Michalowski, Alejandro Jiménez Ospina,
Hobeth Martínez Carrillo, Daniel Marín López
2019

• DOCUMENTOS 51

DIME DÓNDE ESTUDIAS Y TE DIRÉ QUÉ COMES.

Oferta y publicidad en tiendas escolares de Bogotá

Publicación digital e impresa

Valentina Roza Ángel
2019

• DOCUMENTOS 52

LOS CAMINOS DE DOLOR.

Acceso a cuidados paliativos y tratamiento por consumo de heroína en Colombia

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira, Lucía Ramírez
2019

• DOCUMENTOS 53

LOS SEGUNDOS OCUPANTES EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.

Reto a la reparación con vocación transformadora

Publicación digital e impresa

Hobeth Martínez Carrillo
2019

• DOCUMENTOS 54

CANNABIS EN LATINOAMÉRICA.

La ola verde y los retos hacia la regulación

Publicación digital e impresa

Alejandro Corda, Ernesto Cortés, Diego Piñol Arriagada
2019

• DOCUMENTOS 55

ACCESO, PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO.

Avances, retos y recomendaciones

Publicación digital e impresa
Silvia Ruiz Mancera, Lucía Ramírez Bolívar,
Valentina Rozo Ángel
2020

• DOCUMENTOS 56

ENTRE LA BATA Y LA TOGA.

El rol de los tribunales de ética médica en la garantía de los derechos sexuales y reproductivos

Publicación digital e impresa
María Ximena Dávila, Nina Chaparro
2020

• DOCUMENTOS 57

LA IMAGINACIÓN MORAL EN EL TRÁNSITO HACIA LA PAZ.

Experiencias regionales de convivencia pacífica en Montes de María

Publicación digital
Ivonne Elena Díaz García
2020

• DOCUMENTOS 58

FESTÍN DE DATOS.

Empresas y datos personales en América Latina

Publicación digital e impresa
Coordinadores académicos: Vivian Newman Pont,
Juan Carlos Upegui, Daniel Ospina-Celis
2020

• DOCUMENTOS 59

CATASTRO PARA LA PAZ.

Tensiones, problemas, posibilidades

Publicación digital e impresa
Felipe León, Juana Dávila Sáenz
2020

• DOCUMENTOS 60

¿RESTITUCIÓN DE PAPEL?

Notas sobre el cumplimiento del posfallo

Publicación digital
Cheryl Morris Rada, Ana Jimena Bautista Revelo,
Juana Dávila Sáenz
2020

• DOCUMENTOS 61

¿A QUIÉNES SANCIONAR?

Máximos responsables y participación determinante en la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa

Sabine Michalowski, Michael Cruz Rodríguez,

Hobeth Martínez Carrillo

2020

• DOCUMENTOS 62

DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN EL FÚTBOL

Construir una caja de herramientas para la igualdad de género en el juego bonito

Publicación digital

Rachel Davidson Raycraft, Rebecca Robinson, Jolena Zabel

Colaboradores: Nelson Camilo Sánchez León, María Ximena

Dávila, Nina Chaparro González

2020

• DOCUMENTOS 63

LOS PUEBLOS ÉTNICOS DE COLOMBIA.

Derechos territoriales y reparaciones. Módulo de formación para procuradores y servidores del Ministerio Público

Publicación digital e impresa

María Paula Tostón Sarmiento

2020

Esta investigación analiza la trayectoria, las características

y el papel de la participación en el sector extractivo en Colombia desde un enfoque de economía política que privilegia el análisis de las dinámicas políticas como un factor relevante para el logro de la gobernanza. Para su elaboración, se acudió al análisis de información secundaria y primaria. Esta incluye entrevistas a diferentes actores relacionados con la actividad extractiva en el país. El documento destaca el esquema jerárquico de toma de decisiones en el sector y la identificación de una brecha entre dos bloques de actores: el bloque proextractivo, liderado por el Gobierno Nacional y el sector empresarial, y el bloque crítico, integrado por organizaciones sociales, grupos étnicos, integrantes de algunos partidos políticos, expertos y sectores académicos y de ONG.

Hay una brecha discursiva y práctica que separa los dos bloques. El primero opera desde una lógica de control absoluto del sector y del rol de los diferentes actores; del lado opuesto, se propone una lógica de diálogo informado y simétrico que auspicie la participación ciudadana. Las dificultades para el acercamiento de esos bloques de actores se derivan de la premisa que fundamenta la relación del Gobierno con la ciudadanía: el modelo de desarrollo basado en el impulso al sector extractivo no está en discusión. En medio de esta disputa, la participación ciudadana es la gran perdedora, pues no encuentra el espacio que merece en la toma de decisiones, ni logra incidir, efectivamente, en ellas.

978-958-5597-64-8



9 789585 597648