

RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA

La gobernanza de los recursos naturales y los conflictos en las industrias extractivas

El caso de Colombia

Eduardo Ramos Suárez
Cristina Muñoz Fernández
Gabriel Pérez



NACIONES UNIDAS

CEPAL

RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA

La gobernanza de los recursos naturales y los conflictos en las industrias extractivas

El caso de Colombia

Eduardo Ramos Suárez
Cristina Muñoz Fernández
Gabriel Pérez



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Eduardo Ramos Suárez, Investigador Principal, Cristina Muñoz Fernández, Consultora, y Gabriel Pérez Salas, Oficial de Asuntos Económicos, de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se agradecen además los insumos proporcionados por Miryam Saade, Consultora de la misma División. Este trabajo se desarrolló en el marco de las actividades del presupuesto regular de la División y del proyecto de la CEPAL financiado por la cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo: “Integración logística para una explotación más sostenible de los recursos naturales de América Latina y el Caribe”.

Los aportes realizados por Eduardo Ramos Suárez están basados en la investigación desarrollada como parte de sus estudios de doctorado en la Universidad Carlos III de Madrid sobre industrias extractivas y construcción de paz en Colombia y en el trabajo de campo efectuado durante un año en las regiones productoras de petróleo y gas en ese país.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9025 (versión electrónica)

ISSN 1680-9017 (versión impresa)

LC/TS.2017/71

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00418

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. La gobernanza de los recursos naturales y los conflictos	7
A. Conflictos sociales en las industrias extractivas.....	8
B. Breve reseña de las corrientes de los conflictos sociales	10
C. Los nuevos conflictos: la geopolítica de los recursos naturales	11
II. Tipología de los conflictos vinculados con las industrias extractivas	15
A. Clasificación de los conflictos sociales.....	16
B. Derechos territoriales y consulta previa	18
1. Nudos críticos y obstáculos en la realización de la consulta previa.....	21
III. Herramientas de prevención, análisis y gestión de los conflictos vinculados a las industrias extractivas.....	25
A. Herramientas para la prevención de los conflictos.....	27
1. La gobernanza de los recursos naturales como prevención de los conflictos	27
2. Otras herramientas de prevención.....	28
B. Herramientas para el análisis de los conflictos	30
C. Herramientas para el abordaje de los conflictos.....	31
D. Diálogo para una gobernanza sostenible de los recursos naturales	35
IV. El caso de Colombia.....	39
A. La importancia del sector extractivo para Colombia.....	39
B. Importancia social del sector extractivo en Colombia	42
C. Aspectos institucionales.....	42
D. El ejercicio de la consulta previa en Colombia	43
E. Caracterización de los conflictos sociales vinculados a las industrias extractivas en Colombia	47
F. Factores generadores de conflictos y conflictividad social en Colombia.....	50
G. Propuesta de análisis de la conflictividad social en el sector de las industrias extractivas en Colombia.....	52

V. Conclusiones	57
Bibliografía	61
Serie Recursos Naturales e Infraestructura: números publicados	66

Cuadros

Cuadro 1	Tipos de conflictos sociales clasificados en función del tipo de demandas que reivindican los actores, grupos o movimientos sociales involucrados.....	17
Cuadro 2	Iniciativas multilaterales de prevención de conflictos	29
Cuadro 3	Diferencias entre diálogo, negociación y debate	35
Cuadro 4	Encuesta del Instituto Fraser	41

Gráficos

Gráfico 1	Trayectoria de las luchas sociales asociadas a la extracción del carbón, el oro y el petróleo en Colombia, 2001-2011	47
Gráfico 2	Causas de los bloqueos de las operaciones petroleras durante el año 2015 en Colombia	49

Diagramas

Diagrama 1	Fases deseables en un proceso de consulta previa	20
Diagrama 2	Etapas de un conflicto	26
Diagrama 3	Visión global de la transformación del conflicto	33
Diagrama 4	Plataforma de transformación	34
Diagrama 5	Espacios de diálogo sostenible para una gobernanza participativa	36
Diagrama 6	Secuencia del proceso	37
Diagrama 7	Propuesta de actuación de espacios de diálogo	38

Resumen

Los conflictos sociales relacionados con la extracción de los recursos naturales se encuentran entre los más numerosos y de mayor incidencia en América Latina y el Caribe. Pese al gran potencial de los recursos naturales como motor de crecimiento y desarrollo, la región no ha sido capaz de aprovechar plenamente la capacidad y el dinamismo acontecido en los períodos de bonanza económica propiciados por el alza en los precios de las materias primas. En muchos casos la expansión del modelo extractivista en la región ha implicado una explosión de los conflictos sociales vinculados a estas industrias, motivados por una amplia variedad de causas, muchas veces entrelazadas, de tipo coyuntural y estructural, entre las que se encuentran los altos niveles de pobreza, la desigualdad, la ausencia del Estado en vastos territorios, la existencia de enclaves productivos, la histórica marginación de algunos grupos étnicos y sociales y la falta de provisión de servicios básicos, entre otros factores. Esta creciente conflictividad ha puesto de manifiesto las diferentes concepciones existentes sobre la gestión de los recursos naturales, el medio ambiente y el territorio, poniendo en disputa el propio concepto de desarrollo. Ante estos desafíos, la gobernanza de los recursos naturales propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) surge como un elemento imprescindible en la prevención y resolución de estos conflictos.

La multiescalaridad característica de estos conflictos sociales y socio-ambientales vinculados con las industrias extractivas, ilustrada por un complejo entramado de actores sociales, económicos y políticos situados en diferentes escalas de acción, ha profundizado la existente asimetría de poder entre los diferentes actores, moldeando e incluso perpetuando los propios conflictos. En muchos casos, debido al gran peso económico de las grandes corporaciones, sus intereses empresariales han llegado a sustituir al Estado, reorientando la economía del lugar sin generar encadenamientos productivos relevantes más allá de la actividad extractiva. No obstante ello, no es posible desestimar el rol del Estado en la creación y profundización de muchos de estos conflictos sociales vinculados con las industrias extractivas. El Estado, como agente redistributivo y propietario de los recursos del suelo y el subsuelo en la región, está llamado a jugar un rol esencial en la transformación de los conflictos sociales relacionados con dichas industrias y en la eliminación de las señaladas asimetrías. Junto al rol protagonista del Estado, la gobernanza de los recursos naturales a escala global requiere de un diálogo multi-actoral que involucre a la sociedad civil, las empresas privadas y las comunidades originarias mediante espacios de diálogo efectivos.

Las nuevas “*necesidades locales*”, es decir, las asimetrías surgidas en el encuentro entre lo local (los pueblos indígenas, los movimientos campesinos o los actores locales) y lo global (las empresas

multinacionales y el capital) re-significan los recursos naturales previamente no explorados, re-articulando territorios marginados, en base a su valor como inputs esenciales de las nuevas sociedades híper tecnológicas. Ciertos recursos naturales, específicamente los no renovables, han adoptado un carácter estratégico y crítico para los Estados en base a su creciente demanda y consumo por parte de los centros económicos de poder, cada vez más dinámicos y cambiantes, localizados en otras latitudes.

Existe una tensión latente en relación al uso del territorio por parte de los diferentes actores, enmarcados en lógicas distintas y muchas veces contrapuestas. Esto se pone de relieve en mayor medida en las tensiones surgidas con la implementación de la consulta previa y los derechos territoriales de los pueblos indígenas, como explora el presente documento. Debido a la estrecha relación que plantean estos pueblos entre tierra y territorio, y su vínculo con la autonomía, la importancia del reconocimiento de la diversidad y la diferencia cultural se ha vuelto cada vez más relevante.

El presente documento explora la génesis, profundización, resolución y transformación de los conflictos sociales vinculados con las industrias extractivas, con miras a los distintos contextos económicos, sociopolíticos e históricos de la región. Para ello presenta distintas visiones del problema, tanto desde el punto de vista del gobierno, como del sector privado y las comunidades locales. El documento presenta el vínculo entre la nueva gobernanza de los recursos naturales para América Latina y el Caribe promovida por la CEPAL y los distintos mecanismos existentes para la superación de la conflictividad social aplicables al sector de las industrias extractivas. En la primera sección, el documento presenta un breve marco teórico relativo a los conflictos vinculados con las industrias extractivas y la geopolítica de los recursos naturales. En la segunda sección, se exponen las múltiples variables que generan los conflictos sociales vinculados con las industrias extractivas en la región y se clasifican los conflictos sociales en función del tipo de demandas que reivindican los actores, grupos o movimientos sociales involucrados. La tercera sección analiza las herramientas de prevención, análisis y gestión de los conflictos vinculados a las industrias extractivas. La última sección aborda el caso de Colombia, exponiendo la importancia económica, política y social del sector extractivo así como una caracterización de los conflictos sociales vinculados a las industrias extractivas en el país. Finalmente, el documento presenta un conjunto de conclusiones finales aplicables al contexto latinoamericano.

I. La gobernanza de los recursos naturales y los conflictos

La gobernanza de los recursos naturales es un tema clave en la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe. Por esta razón, la CEPAL durante los últimos años ha desarrollado numerosos estudios sobre esta temática con el fin de reflexionar sobre la propiedad, los medios de apropiación y la distribución de las rentas que generan los recursos naturales, particularmente aquellos no renovables. Dentro de los planteamientos desarrollados destacan los siguientes: la necesidad de construir una estrategia y política de Estado de largo plazo; la necesidad de adecuar la institucionalidad y normatividad nacional y regional acorde a las estrategias y política de Estado, en un marco de mayor transparencia y control sobre los flujos, manejo, uso e inversión de las rentas extractivas; la necesidad de adaptar los marcos fiscales de los sectores extractivos con anticipación a los ciclos de precios para mejorar la participación del Estado en la renta extractiva en condiciones de progresividad y flexibilidad; la importancia de establecer mecanismos que aseguren eficazmente una explotación sustentable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y fortalecer la capacidad de las instituciones públicas para gestionar la renta de una forma eficiente y sostenible con equidad inter-generacional.

Junto con los estudios, esta comisión regional de las Naciones Unidas ha propiciado un diálogo político entre los países de la región y las distintas iniciativas de integración regional existentes, sobre la necesidad de alcanzar una visión común sobre la gobernanza de los recursos naturales y de la infraestructura, que cree nuevos equilibrios entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, con renovadas instancias de diálogo, participación, planificación y transparencia. En este sentido, durante la inauguración del Diálogo Regional de Alto Nivel sobre la Gobernanza de los Recursos Naturales y de la Infraestructura, que contó con la presencia de 15 ministros y viceministros de energía, minería, infraestructura, medio ambiente y recursos naturales de 21 países de América Latina y el Caribe, la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, la Sra. Alicia Bárcena, señaló: “La gobernanza de los recursos naturales y de la infraestructura, requiere de un cambio de paradigma y de nuevas coaliciones. Se trata de cambiar la conversación para lograr mejores acuerdos entre empresas, comunidades y la sociedad en su conjunto”.

El concepto de gobernanza utilizado por la CEPAL comprende al conjunto de procesos tanto de toma de decisiones como de implementación de dichas decisiones, en los cuales actúan los mecanismos,

procedimientos y reglas establecidas formal o informalmente por las instituciones. La gobernanza comprende por tanto las acciones conjuntas y el ejercicio de autoridad pública que los distintos agentes del Estado (de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y de los organismos regulatorios sectoriales, entre otros) como también a todos los otros sectores que participan de la actividad, directa o indirectamente, es decir, la industria, los trabajadores, las comunidades, la sociedad civil y el entorno natural (Altomonte y Sánchez, 2016).

Para la CEPAL la gobernanza de los recursos naturales y de la infraestructura no puede únicamente circunscribirse a los aspectos regulatorios, fiscales o de manejo macroeconómico, sino que también debe incluir la planificación estratégica, formulación e implementación de políticas públicas y muy especialmente, una adecuada gestión de los conflictos que surgen en su gestión. Por ello, el presente documento presenta un conjunto de metodologías y herramientas de análisis que permiten identificar, categorizar y gestionar adecuadamente los conflictos que surgen entorno a la explotación de los recursos naturales y de la infraestructura asociada, para, a partir de esta información, gestionar de mejor forma estos procesos en post de un desarrollo más sostenible y duradero.

A. Conflictos sociales en las industrias extractivas

Los conflictos son connaturales al funcionamiento y a la esencia de las sociedades. En muchos casos, el conflicto social supone una oportunidad para propiciar un cambio positivo en el relacionamiento de los actores o de las partes involucradas, sirviendo para establecer y clarificar las posturas de las partes, así como para expresar y dar forma a las reivindicaciones y demandas existentes. Por ello, un conflicto adecuadamente gestionado puede ser un espacio de catarsis positivo para de-construir visiones o mitos que son promotores de acciones violentas. Y por último, supone una oportunidad de alcanzar consensos y acuerdos a través de visiones compartidas de la problemática que motiva o que subyace en el conflicto, generando una visión nacional conjunta sobre el tipo de desarrollo deseado y esperado.

Desde una perspectiva práctica, el conflicto social se entiende como un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales, movilizados con diversos grados de organización y que actúan de manera colectiva de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social. La tensión social, por su parte, surge cuando dentro de una estructura social existe un exceso de inconformismo sobre esta forma específica de distribución de la riqueza o del poder, descontento que es canalizado en forma de demandas por parte de los más desfavorecidos hacia los grupos más favorecidos. Todo sistema social posee elementos de tensión y de conflicto potencial, en diferentes grados de intensidad dependiendo del tipo de estructura social; de las pautas de movilidad social y de adscripción; de la adquisición de status y de la distribución del poder y de la riqueza, así como del grado de aceptación de los miembros de la sociedad en torno a una forma específica de distribución de poder, recursos y status (Cosser, 1970).

En este punto, es importante distinguir entre conflicto y conflictividad. Un conflicto social surge cuando un grupo, actor o movimiento social expresa un malestar colectivo de forma hostil a través de demandas y medidas de presión, como huelgas, marchas, motines, movilizaciones, tomas de instalaciones, paros, revueltas, algunas de ellas violentas, entre otras medidas contra alguna instancia pública o privada a la(s) que considera responsable(s) de dicha situación (Calderón, 2012). La conflictividad en cambio es la “resultante histórica que deviene a partir de situaciones complejas, de conflictos multidimensionales y multi-causales que a lo largo de los años no lograron resolverse en sus raíces más profundas, y por consiguiente, éstas se arraigaron; atraviesan o tienen ingredientes (como causa, y a la vez, como efecto) que con el tiempo se dinamizan y realimentan mutuamente” (Sarti y Aguilar, 2012). La conflictividad debe ser entendida entonces como un proceso en su totalidad y no como una simple suma de conflictos puntuales, incluyendo las relaciones que se establecen a partir de ellos. Finalmente, destacar que, la conflictividad es una característica presente en cualquier sociedad, que no es negativa en sí misma, sino que bien gestionada puede ser incluso, un motor de cambio social.

En particular, un conflicto ambiental se origina a partir de un impacto, daño, o problema ambiental que involucra a dos o más actores cuyos intereses respecto a dichos impactos son contrapuestos, donde uno de los actores es el que genera el impacto y su antagonista es aquel que se

defiende de dicho impacto (Padilla, 1990). Bajo esta definición, los conflictos ambientales se suscitan en torno al impacto ambiental o a las externalidades de una determinada actividad o proyecto, principalmente causados por proyectos extractivos, productivos, inmobiliarios o de infraestructura.

Cuando el conflicto no se transforma abordando sus raíces, el mismo puede tornarse violento pudiendo derivar en el uso de la violencia directa física o psicológica. El término de violencia cultural hace referencia a creencias, valores o representaciones simbólicas (materializado en religión e ideología, lengua y arte, ciencias empíricas y ciencias formales-lógicas y matemáticas) que sirven para legitimar o justificar la violencia directa o estructural (Galtung, 1998). La violencia estructural por tanto, remite a la existencia de un conflicto social entre dos o más grupos de una sociedad (normalmente caracterizados en términos de género, etnia, clase, nacionalidad, edad u otros) motivado por el reparto desigual de los recursos, entendidos en términos generales, que se resuelve a favor de una de las partes de forma sistemática y en perjuicio de las otras (La Parra-Casado y Tortosa, 2003). La violencia tiene una triple dimensión: directa, estructural y cultural, las cuales actúan de forma conjunta, conformando un triángulo de la violencia que supone la negación evitable de las necesidades humanas, donde la ausencia de este tipo de violencias es una condición necesaria para la ausencia de conflictos violentos.

En particular, cuando se aborda la conflictividad social ligada a la explotación de los recursos naturales es común utilizar el término de conflicto ambiental o socio-ambiental, debido a que no existe un conflicto ambiental sin una dimensión social (Fontaine, 2004). El conflicto socio-ambiental alude básicamente a ciertas prácticas de uso y explotación de los recursos de la naturaleza que al degradar los ecosistemas, pueden conducir a movimientos, modificaciones, cambios o a una desarticulación en la estructura de las relaciones entre diversos actores al interior de las sociedades (Ortiz, 2007).

Teniendo en cuenta las anteriores definiciones, para esta investigación se propone usar el término de “conflicto social asociado a las industrias extractivas” por ser un término más amplio que recoge también el componente ambiental o socio-ambiental, debido a que no todos los conflictos relacionados con la explotación de los recursos naturales tienen al aspecto ambiental como su principal motor, sino que aluden a otras problemáticas y condiciones estructurales relacionadas con la falta de capacidad del Estado o la ausencia de oportunidades vitales y desarrollo humano en los contextos donde se desarrollan los proyectos extractivos. Así por ejemplo, en sociedades con economías fundamentalmente agropecuarias con recursos hídricos limitados, pueden surgir relaciones antagónicas en relación a las posiciones e intereses en torno a la cantidad, calidad y oportunidad del agua disponible para los diferentes actores productivos involucrados (Altomonte y Sánchez, 2016).

Finalmente, los conflictos sociales asociados a las industrias extractivas no se dan de forma aislada, sino que se pueden asociar a una serie de factores condicionantes que los moldean y potencian tanto a nivel local como nacional. Entre estos factores, destacan:

- la falta de diálogo, de participación y de voz de la ciudadanía,
- la fragmentación y dispersión de la sociedad civil,
- el surgimiento de políticas en base a incentivos electorales y
- la ausencia de mecanismos institucionalizados de prevención de conflictos (alertas tempranas).

Una adecuada gobernanza de los recursos naturales requiere, por tanto, igualdad, reciprocidad y cooperación en las relaciones e interacciones, y sobre todo en relación a la distribución y acceso a los recursos tanto naturales como humanos, sociales o institucionales, entre otros. Esto requiere de una serie de procesos, planteamientos y etapas necesarias para transformar los conflictos en relaciones más pacíficas y sostenibles, para lo cual es fundamental un planteamiento global de la transformación del conflicto que aborde los problemas estructurales y los gestione adecuadamente en función del bien común.

Existe un gran consenso social en que la paz es un hecho deseable. No obstante, tradicionalmente, ha predominado una idea de paz negativa, basada en el pensamiento occidental, entendida como la ausencia de conflicto violento o bélico; es decir la ausencia de una violencia directa, ya sea a nivel físico o psicológico. A partir de los años 60 surgió un debate acerca del significado de la paz, relacionándola con otros conceptos como el de justicia social o igualdad. En oposición a esta paz negativa, se planteaba

una paz positiva que recogía la importancia de otros elementos como los derechos humanos, el desarrollo y el derecho al medio ambiente (Mesa, 2008).

En esta misma línea, Galtung (1974) empezó a replantearse el significado de la paz y de la violencia, planteando la cuestión de qué ocurre cuando vivimos en una estructura social con un sistema político y económico, que aunque, por ejemplo, no experimente la violencia de las armas, permite que un grupo de personas tengan una vida plena, gozando de bienestar y por otro lado que existan grupos que no puedan acceder a servicios básicos como la sanidad o la educación y que carezcan de espacios de voz y representación. Esto sugiere ampliar el entendimiento de la paz hacia una visión multidimensional, incorporando los aspectos positivos, lo que nos conduce a hablar del término de construcción de paz¹, mediante el desarrollo de relaciones, mecanismos y específicamente de una gobernanza de apoyo para la paz. El diálogo en ese sentido es un elemento clave para la generación de confianza y para establecer las bases de nuevos paradigmas de relacionamiento que superen la violencia. Para ello es fundamental capacitar a los distintos actores en habilidades y competencias que les permitan prevenir, gestionar, transformar y resolver los conflictos.

El conflicto social, como se tratará con mayor profundidad a continuación, a; ser connatural a toda estructura social no implica necesariamente violencia, pero cuando éste remite a la negación sistemática de las necesidades básicas de un grupo, puede desencadenar en ciclos de violencia que pueden poner en peligro la integridad física y moral de estos grupos.

B. Breve reseña de las corrientes de los conflictos sociales

Con la llegada de la modernidad aparecieron diversas corrientes de movilización socio-ambiental, que aun respondiendo a lógicas distintas, promovieron el derecho a un entorno vital y de acceso a servicios básicos. Desde los años 70, el incremento de los movimientos conservacionistas puso de relieve un cambio cultural y la emergencia de valores “post-materialistas” (Inglehart, 1977, 1981). Los movimientos conservacionistas del Norte, principalmente representados por el movimiento de la ecología profunda, por ejemplo, se centraron en la preservación de la naturaleza virgen y la restauración de áreas degradadas manteniéndolas fuera del alcance del mercado, sin cuestionar necesariamente el [paradigma existente crecimiento económico. Según estos movimientos post-materialistas, a medida que estas generaciones tuvieron sus necesidades materiales cubiertas, aparecieron nuevas dimensiones no-materialistas en sus vidas relativas al medio ambiente, la calidad de vida, o los derechos humanos. Esta tesis ha sido ampliamente cuestionada, debido a su incapacidad para explicar la preocupación por el medio ambiente en los países en desarrollo que aún no cuentan con estas necesidades plenamente cubiertas.

En contraposición a estas teorías, Guha y Martínez-Alier (1997) plantearon la existencia de un ecologismo diferente en donde las comunidades en los países pobres se organizan en defensa del medio ambiente como respuesta a la degradación, la crisis ambiental y al conjunto de problemas ambientales que ha puesto en peligro su hábitat, sustento y acceso comunal a los recursos naturales, en lo que denominaron el “ecologismo de los pobres” o “ecologismo popular”. En el centro de esta conflictividad reside el intercambio desigual de los beneficios y riesgos de la explotación, la pobreza y el crecimiento demográfico. Sin embargo, y como apunta Folchi (2001), un gran número de estas movilizaciones no se han articulado en defensa del medio ambiente, en donde los ‘débiles’ se enfrentan a los ‘poderosos’, sino que se ha generado un conflicto de intereses entre varios actores ‘en’ un medio ambiente específico, en donde ninguno de los actores involucrados asume, necesariamente, una postura ética de defender el medio ambiente.

¹ El concepto de construcción de paz como tal fue asumido en el discurso oficial de la ONU, con el Secretario General Boutros-Ghali, cuando en junio de 1992 emitió el informe Una Agenda para la Paz (A/47/277, S/24111) donde declaraba que “las fuentes de los conflictos y las guerras son hondas y multifacéticas. Para llegar a ellas debemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance por consolidar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, promover un desarrollo económico y social sostenible a fin de alcanzar una prosperidad más generalizada, mitigar los sufrimientos y poner coto a la existencia y utilización de las armas de destrucción masiva” (ONU, 1992:2).

Pese a la validez de estas definiciones, se requiere avanzar más allá de las externalidades, analizadas principalmente por la economía ambiental y ecológica, ya que estas ignoran muchas veces la multiplicidad de aspectos que se enmarcan dentro del proceso de “transformación ambiental” que incluye la degradación de los recursos, los cambios en las formas de propiedad y el acceso a los recursos, entre otras problemáticas transversales. Más aún, deja en un segundo plano el desarrollo e intercambio desigual y la persistente colonialidad que afecta a la naturaleza latinoamericana, entendida como la destrucción del sistema de recursos y la degradación del potencial productivo de los ecosistemas que constituyen la sustentabilidad de las fuerzas sociales de producción de estos países sin mayores encadenamientos productivos o un soporte de infraestructura económica y social que haga sostenible el desarrollo. Por ejemplo, una de las transformaciones más trascendentes en la región, consistió en eliminar las prácticas agrícolas tradicionales, para introducir prácticas de monocultivo destinadas a satisfacer la demanda del mercado externo (Leff, 1986).

La dependencia de los países del Norte hacia los minerales, metales e hidrocarburos existentes en el Sur, se refleja no solamente en sus políticas relativas a las materias primas críticas, sino también en la desigual balanza entre importaciones y exportaciones como en sobre quien recaen los costos ambientales. La Unión Europea por ejemplo, importa cuatro veces más toneladas de minerales, petróleo o carbón de lo que exporta, generando un comercio ecológicamente desigual y un “enorme conflicto ecológico-distributivo” entre regiones (Martinez-Alier, 2008).

El “boom de las materia primas” acontecido entre 2003 y 2012, propició el desarrollo de normativas fiscales y medioambientales específicas y favorables para atraer la inversión minera y petrolera por parte de algunos gobiernos de la región. Junto con ello, el aumento de la conciencia ambiental estimuló en muchos casos la acción organizada de la comunidad local para reducir las externalidades y los impactos negativos asociados a la actividad extractiva, generando un incremento importante en el número y nivel de los conflictos socio-ambientales. No obstante lo anterior, en muchos casos las industrias extractivas actuaron solo como detonantes o catalizadores de los conflictos sociales que se venían gestando desde décadas, que al menos en un principio nada tenían que ver con la actividad extractiva (Velasquez, 2016).

En muchas poblaciones donde se desarrollan los proyectos extractivos, existe el sentir que estas actividades han tenido un impacto negativo en su forma de vida, lo cual ha generado una gran desconfianza y tensión entre las comunidades locales, el Estado y las empresas mineras y petroleras, que finalmente se ha traducido en una alta conflictividad social en torno a la actividad extractiva. Las variables coyunturales como la caída del precio de las materias primas y la reducción de la actividad minera o petrolera motivada por la caída de los precios internacionales, ha generado una importante reducción de las inversiones sociales, la contratación de bienes y servicios y de mano de obra local por parte de las empresas en la región. En este sentido el término de la bonanza económica asociada a la exportación de los recursos naturales extractivos, ha coincidido con un gran malestar social en muchas comunidades, que presionan por incrementar la mano de obra local ante la reducción de los ingresos provenientes por las regalías asociadas.

C. Los nuevos conflictos: la geopolítica de los recursos naturales

Tradicionalmente los estudios económicos y políticos relativos al vínculo entre los recursos naturales, la violencia y los conflictos internacionales se han articulado alrededor de la seguridad. Según éste enfoque, los recursos son un factor motivacional para el surgimiento de conflictos bélicos por su carácter ‘estratégico’ para la militarización y la industrialización de las naciones. Existen experiencias históricas en la región entorno al salitre, el carbón, el hierro y posteriormente el petróleo, reforzando una ideología articulada alrededor de la competición por los recursos naturales por parte de las

potencias globales, moldeando las políticas y la toma de decisiones en relación con la gestión de los recursos naturales críticos².

Estas concepciones que vinculan los recursos naturales con los conflictos han reavivado la geopolítica y la geo-estrategia clásica alrededor de los recursos extractivos no renovables. Los Estados, específicamente las nuevas potencias mundiales como China, se centran cada vez más en el control físico de los territorios en donde se hallan los recursos naturales y sus vías de acceso, por lo que el dominio sobre el acceso a los canales (como el Canal de Hormuz o Malacca) y el desarrollo de la infraestructura estratégica para su extracción (como demuestra la iniciativa china del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda) se ha vuelto esencial. Estas visiones alrededor de las guerras por los recursos naturales se nutren principalmente de perspectivas hobbesianas (guerras por los recursos como consecuencia de un individualismo racional en la ausencia de autoridad) y neo-maltusianas (guerras resultantes de la escasez de recursos inducido por el crecimiento de la población).

Sin embargo, pese a la persistente relevancia del control territorial y la seguridad, a partir de los años 50 surgieron visiones geopolíticas ampliadas que incluyeron conceptos como la ‘seguridad ambiental’ en relación a los debates sobre los límites medioambientales al crecimiento y el riesgo de la inestabilidad política causada por la escasez ambiental en el Sur (Peluso y Watts, 2001; Dalby, 2002). El incremento acelerado de los precios de los commodities ha reforzado los argumentos que vinculan la escasez de recursos naturales con las denominadas guerras por los recursos naturales, definidas como los conflictos armados que pivotan alrededor de la búsqueda y posesión de materiales críticos (Klare, 2001). La mayoría de las preocupaciones sobre posibles guerras por los recursos se asocian a la combinación de; un incremento acelerado de la demanda de agua dulce y materias primas; una acelerada escasez de recursos y de una fuerte competencia alrededor de su propiedad (Klare, 2008). Otras teorías asocian los conflictos y las guerras por los recursos naturales con la hipótesis de la abundancia, en donde estas materias primas suponen un ‘premio’ para el Estado o aquel que controle el territorio debido a su relativa facilidad de tributación tanto para las élites en el poder como para sus competidores (Collier, 2000). En estos análisis, la abundancia de recursos naturales se vincula con un bajo desarrollo económico y una gobernanza deficiente, dos factores asociados a una mayor probabilidad de conflicto (Auty, 2001; Sachs y Warner, 1995). Estas presunciones reproducen implícitamente la teoría de la maldición de los recursos naturales³, como un aspecto inevitable de la existencia de una amplia dotación y dependencia hacia éstos, reflejando en gran medida las ansiedades de los países del Norte dependientes de los recursos que extraen y exportan los países del Sur. Esto se debe a que, actualmente, la mayoría de los minerales críticos son extraídos en países en desarrollo mientras que son procesados y refinados en los países desarrollados (a excepción de China) generando una distribución altamente desigual entre la demanda, la producción y la refinería en las cadenas globales de valor de los recursos naturales. Pese a la validez empírica de los estudios cuantitativos que sustentan la teoría de la maldición de los recursos, éstos no incluyen un análisis sistemático de los orígenes, la evolución y las consecuencias de la dependencia histórica hacia los recursos.

² El Consejo de Investigación Nacional de EE.UU define un recurso crítico en base a la importancia de su uso y el impacto que tendría un posible constreñimiento en su suministro en una determinada sociedad. El concepto de *criticalidad* es, por tanto, un concepto dinámico, que se modifica en base a los patrones de demanda y oferta junto con los precios de los recursos naturales y el contexto geopolítico. En la determinación de la importancia crítica de un mineral se examina su demanda y la disponibilidad de un sustituto adecuado, analizando temas políticos, técnicos, geológicos, ambientales, sociales y económicos. En línea con la clasificación estadounidense, se encuentran los dos informes de materias primas críticas para la Unión Europea elaborados en el marco de la Iniciativa de la UE de Materias Primas de la Comisión Europea.

³ En 1993, el economista Richard Auty acuñó la expresión “maldición de los recursos naturales” para expresar el vínculo observado entre los países con abundantes recursos naturales y menores tasas de crecimiento económico, en contraposición a aquellos países que carecían de dichos recursos. La teoría de la maldición de los recursos cuenta principalmente con tres canales de transmisión; económico, político y social. El canal de transmisión económico se ha centrado principalmente en la llamada enfermedad holandesa, en referencia al proceso de desindustrialización observado en los Países Bajos ante el descubrimiento de gas natural en el Mar del Norte en 1959. Las distorsiones económicas puede inhibir el crecimiento económico de un país al generar una diversificación limitada de las actividades económicas, entre otras consecuencias fiscales. El canal de transmisión político estudia las distorsiones acontecidas como consecuencia de una mala calidad de las instituciones, entre otros factores. Por último, el canal de transmisión de las distorsiones causadas por esta tesis a nivel social incluye la carencia de políticas asociadas al nivel de educación y capital humano, y los crecientes conflictos que se han generado en la industria extractiva (CEPAL, 2016).

La geopolítica de los recursos naturales en conjunto con la ecología política, busca complejizar las narrativas, en excesos simplistas y comúnmente aceptadas, centradas en el binomio escasez-abundancia. La dependencia hacia los recursos se constituye de y conforma relaciones centro-periferia entre (y hacia el interior de) países productores y consumidores. Estas relaciones aunque no son fijas en el tiempo y son ampliamente dinámicas, generan legados históricos con impactos políticos y económicos potentes (Bridge 2006, en Le Billon, 2008) conformando relaciones de poder desiguales que, a su vez, producen formas de violencias que sobrepasan la dimensión física (en su vertiente más explorada; guerras), hacia formas de violencia estructural y simbólica, exploradas en diversos estudios de la violencia “silenciosa” que genera la hambruna, la violencia de la contaminación acumulativa o la violencia generada por el rechazo hacia otras formas de entender la naturaleza.

Las consecuencias de las narrativas articuladas alrededor del debate seguridad-escasez-abundancia han implicado la deslegitimación y criminalización de prácticas y actividades comúnmente asociadas con estas guerras y conflictos, como la minería artesanal de pequeña escala o los procesos migratorios hacia las zonas extractivas. A su vez han reproducido una imagen de un “mundo en desarrollo” caracterizado por el desorden y el descontrol, en donde sus habitantes se han encontrado azarosamente con una dotación de recursos que les sobrepasa y que no pueden gestionar.

En este sentido, otros autores proponen analizar las guerras y los conflictos por los recursos mediante tres ejes; el primero atiende a los procesos de desarrollo desigual y de periferalización que ocurren en las regiones periféricas extractivas, el segundo a la construcción social del recurso; y el tercero a la interacción entre la extracción del recurso y las estrategias de acumulación y contestación en las periferias. Los tres ejes se articulan alrededor de las dimensiones de vulnerabilidad, riesgo y oportunidad respectivamente. Bajo estas nuevas concepciones, asistimos a nueva ‘geo-política’ en donde la tierra ya no cuenta únicamente con un rol de telón de fondo de la acción político-económica. Debido a las críticas surgidas al consumismo, la política se ha insertado más que nunca en los debates alrededor de la extracción de recursos, politizándolos y aportando dimensiones ampliadas y nuevas al propio debate en relación a cómo estar en el mundo, la geografía política, la territorialización, la vulnerabilidad, el riesgo, el desarrollo y su vínculo con los recursos naturales.

El propio concepto de ‘recursos naturales’, ampliamente asumido, oculta la complejidad que le rodea. Los recursos no pueden ser considerados simplemente ‘materias primas’ extraídas de la naturaleza, sino más bien objetos complejos que emanan de la relación socio-natural que involucra un gran número de actores sociales y procesos materiales, sociales y discursivos (Le Billon, 2012). La creación, extracción, explotación, producción y comercialización de los recursos naturales responde a los deseos, necesidades y prácticas humanas socialmente creadas, o desde una perspectiva de economía política a las condiciones, medios y fuerzas de producción (Harvey, 1996) en un proceso dinámico. La acción humana transforma el medio natural creando nuevos ambientes (generando una denominada “segunda” o “tercera” naturaleza) y nuevas relaciones en la naturaleza (Alimonda, 2015). La disponibilidad de cualquier recurso en la naturaleza, no es en sí mismo un indicador predictivo de conflicto sino que más bien, es la construcción social de estos recursos la que da forma a su economía política.

II. Tipología de los conflictos vinculados con las industrias extractivas

Los detonantes de los conflictos sociales asociados a las industrias extractivas para el caso de América Latina y el Caribe responden a una variedad de causas sociales, ambientales, políticas y económicas. Entre ellas se encuentran; el impacto ambiental, los problemas territoriales ligados en muchos casos a la falta de consulta previa e informada conforme al Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 1989 (Núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la violación de derechos ante desalojos de las poblaciones y las reubicaciones sin respetar el significado cultural o histórico de los territorios de explotación para las comunidades, las violaciones de los derechos humanos acontecidos en la lucha por dichos territorios, la resistencia de las comunidades afectadas, entre otras múltiples causas incluyendo faltas en el cumplimiento de las políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) (Altomonte y Sánchez, 2016; Saade, 2013).

Las herramientas desarrolladas por el Equipo Marco para la Acción Preventiva de las Naciones Unidas (2012) identifican seis causas principales desencadenantes de conflictos relacionados con las industrias extractivas:

- la existencia de un compromiso débil de las comunidades y las partes interesadas;
- un reparto inadecuado de los beneficios que genera la industria;
- la existencia de un impacto negativo sobre la economía, la sociedad y el medio ambiente;
- una mala administración de fondos resultante del proceso extractivo (incluyendo financiación de guerras y actividades ilícitas)
- la ausencia de un marco jurídico e institucional adecuado y,
- la falta de voluntad para tratar la cuestión de los recursos naturales.

En un gran número de casos, la motivación del conflicto no es únicamente la búsqueda de una reparación por los daños en un sentido físico a través, por ejemplo, de una indemnización económica que subsane los pasivos ambientales generados, sino más bien buscan reparar el daño causado incluyendo los

aspectos emocionales, valores ecológicos, culturales y de subsistencia de las poblaciones expresados en distintas escalas (Martínez-Alier, 2008).

La ausencia de mecanismos efectivos de representatividad y de participación ciudadana para canalizar demandas, diferencias y expectativas de las comunidades en torno a la actividad extractiva puede ser un desencadenante de conflictividad social, al legitimar, en el imaginario de estos grupos, el conflicto como la única forma de interactuar con el Estado o/y la industria para que atienda las demandas o reivindicaciones de las poblaciones aledañas. En estos casos, incluso las comunidades perciben a las empresas y a la institucionalidad pública como un mismo actor e instrumentalizan el conflicto como una forma de canalizar sus reivindicaciones al Estado, incluyendo aquellas que no necesariamente deben estar relacionadas con el sector extractivo.

A. Clasificación de los conflictos sociales

En base a lo anterior, los conflictos sociales pueden clasificarse en función del tipo de demandas que reivindican los actores, grupos o movimientos sociales involucrados (OEA-PNUD, 2005:6):

Conflictos por demanda de reproducción social. Estos conflictos se articulan alrededor de demandas relacionadas con mejores condiciones de vida y salarios, generación de empleo, acceso y calidad de la educación y protestas contra aquellas medidas económicas que son percibidas como perjudiciales para el nivel y calidad de vida.

Conflictos por demandas institucionales y de gestión estatal. Se refieren a demandas dirigidas al Estado para fomentar una gestión institucional eficaz y eficiente, una mejor prestación en los servicios públicos, solventar problemas legales-judiciales e incumplimiento de convenios.

Conflictos por demandas de reproducción cultural. Estos conflictos se generan al contraponer diferentes visiones y dinámicas de convivencia intercultural. Este tipo se asocia con los conflictos interculturales, ideológico-políticos, socio-ambientales, ecologistas, de género y los relacionados con el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.

A nivel más local, es difícil categorizar los conflictos sociales debido a las peculiaridades y las especificidades de cada contexto. Sin embargo, puede ser ilustradora para una primera aproximación la clasificación sobre las causas claves de los conflictos entre las comunidades y las empresas extractivas en el Perú, recogida en la Guía para la Transformación de los Conflictos Socio-Ambientales auspiciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (Bedoya et al, 2010:15):

- Acceso al sistema de empleo rotativo
- Contratación de proveedores locales
- Provisión de servicios sociales
- Control y uso de los recursos hídricos
- Contaminación del medio ambiente
- Afectación de la salud de la población local
- Acceso a la tierra para trabajos de exploración y explotación
- Percepción de maltrato, falta de comunicación e incumplimientos
- Demandas locales y regionales en torno a las posibilidades de desarrollo social y económico
- Gestión de fideicomisos, fondos sociales y fondos del canon

Estas clasificaciones nos permiten desarrollar un cuadro explicativo sobre el conflicto social asociado a las industrias extractivas por demandas. Dado que los conflictos son multi-variables, estos se pueden enmarcar dentro de varias categorías.

Cuadro 1
Tipos de conflictos sociales clasificados en función del tipo de demandas que reivindican los actores, grupos o movimientos sociales involucrados

Definición	Motivo	Descripción de un posible caso
Demandas relacionadas con mejores condiciones de vida y salarios, generación de empleo, acceso y calidad de la educación y protestas contra las medidas económicas percibidas como perjudiciales para el nivel y calidad de vida	Acceso al sistema de empleo rotativo	Las comunidades presionan a las empresas por la contratación de mano obra local donde se desarrolla el proyecto
	Contratación de bienes y servicios	Las comunidades de las áreas de influencia de los proyectos exigen a las empresas que subcontraten sus servicios: transporte, alimentación, suministros de materiales, etc.
	Acceso a la tierra para trabajos de exploración y explotación	Puede estar relacionado con varios motivos como son la ocupación ilegal de territorios por parte de las compañías ^a y la solicitud de pagos de mayores indemnizaciones por el ejercicio de servidumbres petroleras
	Afectación de la salud de la población local	Problemas de salud pública por el impacto de los proyectos extractivos en el medio-ambiente, por ejemplo motivado por la afectación o contaminación de las fuentes hídricas
	Demandas locales y regionales relacionadas con las posibilidades de desarrollo social y económico	Los conflictos pueden generarse, por ejemplo, por las expectativas creadas (no satisfechas) de desarrollo socio-económico en las comunidades por la implantación de un proyecto extractivo, entre otros
Demandas dirigidas al Estado para una mejor gestión institucional, eficaz y eficiente, mejor prestación en los servicios públicos, resolución de los problemas legales-judiciales y el cumplimiento de los convenios	Flujos migratorios a la zona donde se desarrollan los proyectos extractivos	Cuando se desarrolla un proyecto extractivo se crean fuentes de generación de empleo directo e indirecto. Las poblaciones locales empiezan a competir por el empleo con la población que se desplaza a estos territorios mediante flujos migratorios campo-campo. Asimismo, se puede producir una saturación de los servicios públicos que no están preparados para absorber estos nuevos flujos (sanidad, educación, etc.) ^b , lo que a su vez produce una nueva fuente de conflicto por la competencia entre los nuevos habitantes y las poblaciones locales
	La falta del cumplimiento de las políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC)	Las empresas no cumplen con sus compromisos de RSC encaminados a mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades
	Provisión de servicios sociales	Conflictos motivados por la deficiencia de provisión de los servicios públicos como agua y saneamiento, salud, educación y entre otros. Las comunidades exigen unos mejores servicios con el dinero proveniente de las regalías
Demandas dirigidas al Estado para una mejor gestión institucional, eficaz y eficiente, mejor prestación en los servicios públicos, resolución de los problemas legales-judiciales y el cumplimiento de los convenios	Gestión de fideicomisos, fondos sociales y fondos del canon	Una mala gestión del Estado de los fondos provenientes de la explotación de los recursos naturales por motivos relacionados, por ejemplo, con la corrupción y la falta de transparencia. Presión de la sociedad para un mayor gasto público, a través de la cancelación de fondos de estabilización

Cuadro 1 (conclusión)

Definición	Motivo	Descripción de un posible caso
Demandas dirigidas al Estado para una mejor gestión institucional, eficaz y eficiente, mejor prestación en los servicios públicos, resolución de los problemas legales-judiciales y el cumplimiento de los convenios (cont.)	Percepción de maltrato, falta de comunicación e incumplimientos	Incumplimiento del Estado y de las empresas de los compromisos adquiridos con las comunidades en materia de inversión social y empleo, entre otras. El Estado no vela por el cumplimiento de las “reglas del juego” y de los compromisos adquiridos por las empresas. Falta de comunicación precisa en torno a los proyectos extractivos
Se contraponen diferentes visiones y dinámicas de convivencia intercultural y se asocian con los conflictos interculturales, ideológico-políticos, socio-ambientales, ecologistas, de género y los relacionados con el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas	Contaminación del medio ambiente	Afectación de las fuentes hídricas y de la tierra impactan negativamente a los medios de vida de las poblaciones que en muchas ocasiones cuentan con economías fundamentalmente agropecuarias
	Control y uso de recursos hídricos	Conflicto entre las comunidades y las empresas mineras por el acceso y control de los recursos hídricos
	Problemas territoriales ligados en muchos casos a la falta de consulta previa e informada	Conflictos con las comunidades por ausencia o inadecuado proceso de consulta previa

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bedoya et al (2010:15) y CEPAL (2015).

^a Este hecho puede derivar en un conflicto por demanda de reproducción institucional y de gestión estatal porque es el Estado quien debe ser el garante del cumplimiento de la legalidad.

^b Este hecho puede derivar en un conflicto por demanda de reproducción institucional y de gestión estatal

B. Derechos territoriales y consulta previa

El desarrollo de los derechos humanos de los pueblos indígenas ha presenciado una evolución significativa en las últimas décadas, especialmente tras la aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (A/RES/61/295). Sin embargo, pese a este gran avance, aún se requieren mayores esfuerzos para lograr el pleno reconocimiento e implementación de este derecho, especialmente, en la región latinoamericana caracterizada por una fuerte presencia de pueblos indígenas. Como menciona Berraondo (2013), hasta la actualidad los Estados han rechazado un reclamo de jurisdicción proveniente de los pueblos indígenas, alegando que dicho reclamo atenta directamente contra los pilares de la propia existencia del Estado; su integridad y su soberanía, suponiendo una amenaza de ruptura de la unidad nacional por parte de unos pocos grupos étnicos. Esta amenaza que supone el reconocimiento del término “territorios” para el Estado tiene su origen en la amplia aceptación internacional de la relación entre lo anterior y el derecho a la libre determinación. El reclamo de jurisdicción por parte de los pueblos indígenas es una cuestión esencial debido a que el derecho al territorio es necesario para su propia existencia, siendo este el espacio en donde ejercen el poder político, el derecho a la cultura propia, la posibilidad de mantener y desarrollar su relación con la naturaleza, sus expresiones artísticas, creencias e historia.

El reconocimiento del derecho al territorio comprende una serie de consecuencias tanto políticas, como jurídicas, sociales y económicas. A nivel social, el reconocimiento de este derecho supone la entrega simbólica de poder político y social a aquellas personas que han estado históricamente marginadas. A nivel económico, supone el acceso y la gestión de los recursos naturales y los beneficios derivados de su explotación, lo cual modifica ampliamente las fuentes de riqueza económica del Estado, debido a que aproximadamente más de un 70% de la biodiversidad que queda en el planeta se encuentra en territorio indígena (Berraondo, 2013).

Para los pueblos indígenas, como apunta dicho autor, la reivindicación territorial pasa por dos dimensiones; la espacial y la procedimental. El espacio se expresa en la demanda por el uso, goce y manejo de los recursos naturales. Y los procesos hacen referencia al reclamo de control sobre los procesos políticos, económicos, sociales y culturales para asegurar la reproducción y continuidad material y cultural del grupo. Es por ello, que el derecho de los pueblos indígenas al territorio es un requisito previo al ejercicio de los mismos de sus derechos humanos sin limitaciones.

En este contexto el reconocimiento del derecho a la consulta previa se rige como una forma de plasmar y materializar los derechos territoriales antes comentados. El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas viene recogido tanto en el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁴. Ambos textos recogen el deber de los Estados de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos especiales y diferenciados sobre los asuntos que les conciernen, con la intención de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Estos textos reconocen la marginación relativa y las condiciones desfavorables de los pueblos indígenas en relación con los procesos democráticos y recalcan por tanto, el derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación. El consentimiento, libre e informado, de las comunidades frente a las medidas que afectarán a sus intereses, supone el elemento esencial de la consulta previa. Esto no implica que las comunidades tengan poder de veto, pero su consentimiento es imprescindible para determinar la alternativa menos lesiva sobre la medida administrativa o legislativa a realizar.

El Convenio 169 de la OIT, en su artículo 6º, extendió el alcance del derecho a la consulta previa estableciendo como reglas generales, entre otras, las siguientes: (i) el deber de consultar a los pueblos indígenas y tribales previa la adopción de medidas administrativas o legislativas que les afecten directamente; (ii) la definición de los medios para asegurar su participación en instituciones vinculadas con el diseño e implementación de políticas y programas que les conciernan; y (iii) el imperativo de realizar las consultas de buena fe, de una manera apropiada a las circunstancias y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. El artículo 7º de dicho Convenio obliga a los Estados a garantizar la participación de los pueblos en los planes de desarrollo nacionales y regionales, la realización de estudios sobre el impacto de las medidas en su forma de vida y el medio ambiente, con la participación y cooperación directa de los pueblos interesados. Por otro lado, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se centra exclusivamente en el reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Pese a que la Declaración no elabora un concepto claro de “territorio indígena”, ésta reconoce su derecho al territorio, el derecho de propiedad sobre ese territorio, sobre las tierras y sobre los recursos naturales, obligando a los Estados a reconocer este derecho sobre estos territorios y su propiedad.

Como viene recogido en el convenio, las siguientes situaciones requieren de consulta previa:

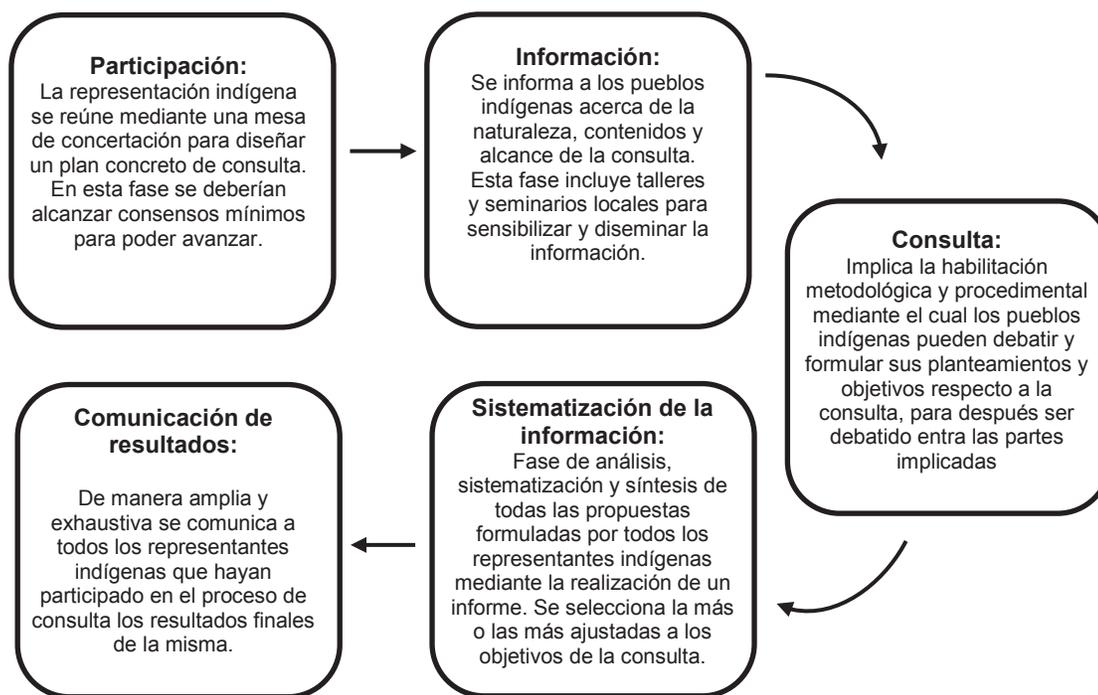
- cuando se afecte a tierras y territorios indígenas, incluyendo los lugares sagrados;
- cuando afecte a tratados o convenios, o cualquier otro acuerdo constructivo entre Estados y pueblos, nacionalidades, comunidades, tribus y naciones indígenas;
- cuando se trate de industrias extractivas, de conservación, hidroeléctricas, infraestructuras, o cualquier tipo de desarrollo o actividad turística en zonas indígenas que conduzcan o puedan conducir a una posible exploración, desarrollo y/o utilización de los territorios y/o recursos indígenas;
- cuando se trate del acceso a los recursos naturales – biológicos, genéticos, conocimientos tradicionales – que implique o pueda implicar exploración, desarrollo o utilización de los mismos;

⁴ Otros tratados internacionales recogen también la necesidad de proteger la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios y tierras como: la Conferencia Internacional de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y la aprobación de la agenda 21; el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado en Nairobi en 1992 y el Acuerdo sobre los Bosques, entre otros.

- cuando se trate de proyectos de desarrollo, en todas sus fases (evaluación, planificación, aplicación, vigilancia, evaluación y clausura);
- cuando se trate de instituciones, organismos, entidades, organizaciones intergubernamentales, organizaciones internacionales, o cualquier otra institución que realice estudios e investigaciones específicas con consecuencias de impacto en territorialidad indígena;
- cuando se trate de legislación, normativa o políticas que traten, hagan referencia y afecten a pueblos indígenas;
- cuando se trate de cualquier política o programa que haga referencia a la retirada, desplazamiento o reubicación de población en territorios tradicionales.

Idealmente, deben darse las siguientes fases en los procesos de consulta previa para asegurar que se realicen de manera exitosa:

Diagrama 1
Fases deseables en un proceso de consulta previa



Fuente: Elaboración propia en base a Berraondo, 2016.

La situación interna de las organizaciones indígenas surge como otro posible obstáculo. En este sentido se apuntan dos de las características principales de estas organizaciones en diversos países; su debilidad interna y la falta de representatividad de aquellos que asumen el liderazgo dentro de la organización. A menudo se hace referencia a los pueblos y organizaciones indígenas como un todo homogéneo, sin embargo existe una gran heterogeneidad al interior de estas organizaciones por país, región y localidad. Esto, que puede alzarse como una fortaleza, a menudo genera divisiones internas y debilidad institucional, provocando la salida de diversos dirigentes de las organizaciones. Esto condiciona fuertemente los procesos de realización de la consulta previa ya que, en muchos casos los actores no indígenas encuentran dificultades para establecer espacios de diálogo al no poder identificar correctamente a los líderes indígenas, generando una persistente desconfianza y un desconocimiento entre los pueblos indígenas y las sociedades nacionales. Es por ello que resulta imperante generar encuentros de iguales entre los pueblos indígenas y los Estados junto con transparentar las formas de organización de los pueblos indígenas, difundir la información sobre sus derechos y reivindicaciones, promover espacios de capacitación para los funcionarios, generar espacios de diálogo transparentes y promover una amplia participación.

La escasez de recursos económicos, técnicos y humanos ha resultado en otro de los grandes obstáculos para el cumplimiento real de la consulta previa. Los procesos de consulta previa requieren de una fuerte inversión económica, técnica y humana que debe ser garantizada por el Estado. Las diversas experiencias existentes en la región indican que algunos Estados generan estos recursos de sus propios presupuestos y de sus activos técnicos mientras que otros utilizan los recursos de las empresas extractivas, en aquellas situaciones en donde estos procesos se centran en la explotación de los recursos naturales. Se están planteando diversas posibilidades como el establecimiento de nuevos impuestos a las actividades extractivas para financiar estos procesos de consulta previa o el establecimiento de fondos económicos que aseguren los recursos económicos para llevar adelante estos procesos de forma transparente y oportuna.

La implicancia de actores informales en el proceso afecta considerablemente a la consulta previa. Estos actores informales actúan en mayor medida en aquellas regiones con poca presencia Estatal y logran condicionar el proceso mediante diversas estrategias que van desde el engaño hasta las amenazas y las agresiones. Berraondo (2016) destaca, entre estos actores, principalmente a madereros y mineros ilegales, las ONG con intereses políticos contrarios a los del Estado o las sectas religiosas. En el caso colombiano, ineludiblemente, cabe añadir, además, la presencia de grupos paramilitares y guerrillas en diversas regiones así como otros grupos dedicados a actividades ilícitas.

Otros obstáculos al desarrollo de la consulta previa incluyen;

- la pobreza y el analfabetismo de las comunidades indígenas y campesinas,
- la falta de reconocimiento legal de las comunidades y el costoso, burocrático y reiterativo proceso de titulación de las tierras indígenas,
- la falta de demarcación de los territorios indígenas y campesinos,
- la realización de consultas con quienes no son los legítimos representantes de los pueblos,
- la falta de participación real de los grupos étnicos en los procesos de regulación de la consulta previa,
- la falta de voluntad política para garantizar el derecho a la consulta previa,
- la dificultad para lograr acuerdos en el marco de los procesos de consulta,
- las políticas gubernamentales de fomento intensivo de inversiones privadas y la firma de los correspondientes contratos de concesión para la construcción de grandes obras de infraestructura y la explotación minera, maderera y de hidrocarburos, en las zonas andinas y amazónicas —donde se encuentra la mayoría de la población indígena y campesina— sin consulta previa con las comunidades afectadas,

- la emisión, sin consulta previa, de decretos legislativos que regulan temas que afectan a las comunidades campesinas e indígenas,
- la detención y persecución penal de líderes indígenas,
- la inaplicación del Convenio 169 de la OIT argumentando su falta de desarrollo legislativo,
- la ausencia de un criterio oficial uniforme sobre el concepto de pueblos indígenas y sobre quiénes quedan comprendidos bajo la protección del Convenio 169 de la OIT, y
- la confusión de atribuciones y la superposición de competencias entre los distintos órganos del Estado para tratar los temas relativos a los pueblos indígenas.

III. Herramientas de prevención, análisis y gestión de los conflictos vinculados a las industrias extractivas

Los conflictos sociales vinculados a las industrias extractivas cuentan con características, necesidades y estrategias de resolución diferentes dependiendo de la fase de explotación en donde surge el conflicto. Es por ello, que resulta imprescindible analizar la cadena de valor del recurso y específicamente en qué partes de la misma participan los actores y la región involucrados en el conflicto. Debido a que uno de los rasgos propios de los conflictos sociales vinculados con las industrias extractivas es su multi-escalaridad, el diagnóstico y la evaluación del conflicto debe tener en cuenta las interrelaciones e interacciones entre las escalas, desde la local hasta la nacional, y en ciertos casos, incluyendo también la internacional. Con ello se busca analizar el entramado complejo de actores sociales, económicos y políticos involucrados, situados en diferentes escalas de acción y niveles jurisdiccionales. Finalmente, es también relevante analizar el grado de integración de las empresas locales en la cadena de suministro de la industria extractiva, ya que no todos los actores de la cadena de valor presentan el mismo grado de poder dentro de ella. Usualmente aquellos que están en los eslabones más alejados de la fase extractiva o productiva, son aquellos que concentran mayor poder de decisión dentro de la cadena y por tanto acceso a mayores ganancias.

A medida que las actividades generadas por la explotación se convierten en parte de la vida y economía de las comunidades locales, el conflicto potencial que se debe prevenir y/o resolver es mayor. La importancia de este tipo de integración productiva se intensifica a medida que se genera un mayor empleo directo y un abastecimiento de materiales y servicios en diversas escalas y entre regiones, y se desarrolla una infraestructura regional. A medida que la integración regional se profundiza, la interrelación entre las regiones y los países supone a su vez una de las mejores estrategias de prevención de los conflictos violentos.

El conflicto social no necesariamente tiene una progresión lineal sino que en su evolución experimenta una serie de fases, que van desde un conflicto latente, manifiesto, escalamiento, crisis, estancamiento y transformación (Bedoya et al, 2010):

Conflicto latente: existen factores de descontento y surgen desencuentros y diferencias entre las partes involucradas en los que al menos una de ellas se siente agraviada.

Conflicto manifiesto: al menos una de las partes que se siente agraviada expresa su descontento. Al mismo tiempo, la contraparte no acepta la demanda de la parte que expresa una situación de malestar.

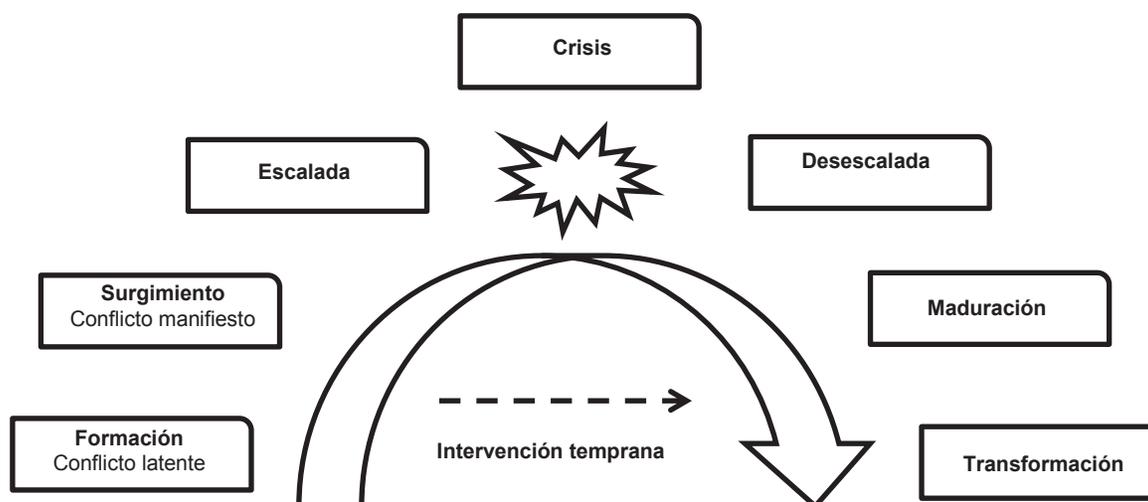
Escalamiento: se amplían las estrategias de acción (negociación, acciones judiciales, presión, etc), involucrando otros actores que no forman parte directa del conflicto. La situación de conflicto se expande a otros ámbitos o espacios de la sociedad.

Crisis: el conflicto llega a su máximo grado de intensidad, produciéndose una radicalización de las posturas, dando lugar a cada vez más confrontaciones en donde los comportamientos de las partes superan el marco institucional. En esta situación, las relaciones entre las partes están muy deterioradas haciendo prácticamente imposible cualquier situación de diálogo o entendimiento, todo ello dentro de un marco de desconfianza donde cada actor busca imponer su postura. En esta fase puede existir presencia o no de violencia.

Estancamiento: la situación no está resuelta, pero no hay confrontación manifiesta entre las partes, enmarcado en un contexto de “fragilidad” donde cualquier suceso puede derivar en una nueva crisis.

Transformación: las partes involucradas rebajan sus posturas maximalistas existiendo una percepción más realista sobre el conflicto. Las partes, a través de un tratamiento constructivo y colaborativo del conflicto, transforman la situación de forma constructiva.

Diagrama 2
Etapas de un conflicto



Fuente: Bedoya *et al*, 2010, Guía para la transformación de conflictos socio-ambientales.

En este sentido, determinar tempranamente cuales son los factores que influyen en la situación y el estado actual del conflicto es fundamental para determinar la mejor forma de su abordaje. El análisis del conflicto es una herramienta que permite evaluar situaciones específicas con el fin de desarrollar una estrategia de abordaje que prevenga escaladas, reduzca amenazas, impactos o consecuencias negativas del conflicto y, a su vez, permita transformarlos.

Una primera forma de aproximarse al conflicto en términos analíticos es tratando de entender los niveles en los cuales se desenvuelve. El “modelo de capas” nos permite comprender que el conflicto se estructura en capas, existiendo, por un lado, el nivel de lo que se manifiesta (las posiciones) y por el otro, el nivel subyacente (los intereses y necesidades) sin que exista necesariamente una concordancia entre

estos niveles. La “posición” es entendida como la postura pública defendida por las partes mismas; los “intereses” son las motivaciones de los actores y las “necesidades” son aquellos elementos básicos relacionados con las condiciones básicas de vida y, en muchos casos, de supervivencia del grupo (Fundación UNIR Bolivia, 2008).

A. Herramientas para la prevención de los conflictos

1. La gobernanza de los recursos naturales como prevención de los conflictos

La acción preventiva en relación a los conflictos sobre los recursos naturales juega un rol fundamental. La prevención de los conflictos hace alusión al conjunto de enfoques, métodos y mecanismos empleados para evitar, reducir, resolver y contener un conflicto con el fin de evitar su escalada violenta.

La gobernanza de los recursos naturales es una forma de prevención de conflictos debido a que una buena gestión, sumada a mecanismos reales de participación y espacios de diálogo, aporta información sobre la existencia de visiones contrapuestas o eventuales conflictos de interés. La gobernanza de los recursos naturales y la prevención de los conflictos están estrechamente vinculadas, por lo un enfoque de prevención y alerta temprana en relación a este tipo de conflictos debe incluir un análisis de la gobernanza, de la estabilidad o inestabilidad macroeconómica y microeconómica, el aumento de la capacidad, la evaluación y mitigación ambiental y la distribución de los beneficios, costos, riesgos y responsabilidades en una determinada zona o región (Equipo Marco para la Acción Preventiva de las Naciones Unidas, 2012). Más aún, debido al potencial transformador del conflicto como componente esencial de cambio y desarrollo, la existencia de canales apropiados para canalizar estos conflictos y la confianza de la ciudadanía y las empresas en las estructuras gobernantes e instituciones para gestionarlos se convierte en una pieza esencial de la prevención de los mismos. La carencia de esta legitimidad y confianza, así como la ausencia de estos mecanismos e institucionalidad efectiva pueden convertirse en generadores de conflictos, que a medida que se intensifican se tornan imposibles de gestionar, resolver y aprovechar su capacidad transformadora.

No es posible abordar únicamente el aspecto técnico de la gestión de los recursos naturales de forma aislada de los aspectos institucionales y de gobernanza. Es por ello, que cualquier diagnóstico e intervención apropiada en una situación de pre-conflicto debe analizar las necesidades de subsistencia, las vulnerabilidades, los procesos políticos y las capacidades de gobernanza existentes. En este sentido, y pese a las particularidades de cada país, el Equipo Marco para la Acción Preventiva de las Naciones Unidas (2012) proponen cuatro intervenciones de apoyo para la prevención de conflictos:

- Reducir la rivalidad por los recursos escasos entre grupos de subsistencia.
- Mejorar la gobernanza de los recursos, la rendición de cuentas y la capacidad de resolución de controversias.
- Mejorar la cooperación y las instituciones de la administración transfronteriza.
- Implementar medidas transversales en todos los temas.

Una buena gobernanza de los recursos naturales incluye aspectos como la rendición de cuentas, el estado de derecho, la transparencia, la equidad y la participación. Específicamente y en línea con el concepto de gobernanza propuesto por la CEPAL, la gobernanza se ejerce a través del conjunto de instituciones formales e informales y decisiones políticas soberanas, cuyo accionar conjunto rige el funcionamiento de los sectores extractivos (CEPAL, 2014). En primer lugar, deben producirse cambios jurídicos e institucionales para esclarecer los derechos sobre los recursos, las responsabilidades, las leyes y los mandatos institucionales. La falta de claridad en relación a los derechos y las leyes relativas a los recursos naturales surge como un generador recurrente de conflictos, en conjunto con la falta de capacidad del Estado para ampliar su presencia y autoridad en las zonas rurales con el objetivo de exigir el cumplimiento de las leyes y resolver controversias. Debido a que muchas Constituciones Políticas de la región estipulan que los Estados son los propietarios de los recursos del subsuelo y responsables de la

captación, manejo e inversión de las rentas asociadas a su explotación, el potencial impacto de los sectores extractivos debe ser mediado principalmente a través del Estado (Altomonte y Sánchez, 2016).

El reparto desigual e injusto de los beneficios generados por la industria extractiva es percibido como otro de los determinantes fundamentales en la generación de conflictos sobre los recursos naturales. Es por ello que debe existir coherencia entre los beneficios y las necesidades y aspiraciones locales, donde el acceso equitativo a los recursos debe ser una prioridad de las políticas públicas, abarcando tanto el acceso a las rentas generadas por los recursos naturales a través de mecanismos que aseguren una equidad territorial e inter-generacional así como su vinculación con los objetivos de lucha contra la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad de sectores específicos de la población en línea con los objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Finalmente, una buena gobernanza de los recursos naturales debe propiciar la mitigación de los impactos negativos generados por parte de las industrias extractivas tanto en la economía, como en la sociedad y el medio ambiente. Por ejemplo, a nivel económico, el aumento de la demanda de bienes y servicios locales por parte de una fuerza laboral local en expansión puede, en algunos casos, generar un aumento sostenido de los precios, conllevando a su vez a una reducción de la capacidad adquisitiva de aquellos que no se benefician directamente de la actividad extractiva. A medida que la actividad extractiva genera un mayor número de puestos de trabajo, otras actividades económicas quedan alejadas lo que puede conllevar a una reducción de la productividad y del papel de otras ramas productivas en la economía local y la aparición de actividades ilícitas. A nivel social, un mayor número de trabajadores de otras regiones puede suponer una gran carga para la infraestructura local, a la vez que puede debilitar la cohesión social y las estructuras de gobierno, entre otros impactos no esperados. Por esta razón, como una manera de evitar potenciales conflictos sociales, el marco jurídico debe considerar estudios de impacto ambiental y social para todos los grandes proyectos de desarrollo, incluyendo la evaluación de distribución de las cargas ambientales y sociales, así como los beneficios y riesgos de un proyecto en y para una comunidad.

Como apunta el Equipo Marco para la Acción Preventiva de las Naciones Unidas (2012), en muchos casos las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado una función directa en la alerta temprana así como en la mediación directa del conflicto. Por ello, una mejor gobernanza de los recursos naturales debe enfocarse en aumentar las oportunidades y los requisitos de participación pública en el proceso de toma de decisiones y gestión de los recursos. Cuando existen marcos de gobernanza para los recursos naturales, las organizaciones de la sociedad civil suelen desempeñar una función crucial al participar en la toma de decisiones, observar y velar por el cumplimiento de las leyes nacionales y promover la rendición de cuentas y la transparencia, con lo cual se fortalecen los vínculos y la confianza entre las comunidades locales, las instituciones informales y las autoridades del gobierno. Pese a que obviamente, se reconoce que cada parte interesada cuenta con intereses diferentes, que en algunos casos llegan a ser antagónicos, la premisa fundamental implica que compartir la autoridad y la toma de decisiones mejora el proceso de gestión de los recursos, legitimando el proceso, haciéndolo más receptivo a los usuarios y por tanto, menos propenso al conflicto.

2. Otras herramientas de prevención

Otros mecanismos de prevención de los conflictos en torno a los recursos naturales incluyen llevar a cabo alertas tempranas, evaluaciones de riesgos y análisis de hipótesis para identificar áreas críticas de conflicto. Estos mecanismos incluyen la recopilación, análisis y previsión de datos así como la divulgación de información destinada a los hacedores de políticas públicas sobre los riesgos a las comunidades.

Existen normas internacionales que sirven como marco orientador en este sentido, como aquellas estipuladas por las instituciones financieras internacionales adheridas a los *Principios de Ecuador*, que incluyen el requisito de identificar y abordar los impactos sociales y ambientales con el objetivo de cualificar para el financiamiento (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Iniciativas multilaterales de prevención de conflictos

Iniciativas internacionales	Iniciativas de la sociedad civil	Iniciativas de la industria
<ul style="list-style-type: none"> • La Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) • El Proceso Kimberley • Los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos (PV) • Las normas sociales y sobre el medio ambiente desarrolladas por la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial • La iniciativa de la ONU, el Pacto Mundial, que establece diez principios sobre el medio ambiente, los derechos humanos, las normas laborales y la lucha contra la corrupción • Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos (UNGPs, por sus siglas en inglés) • Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> • Alerta Internacional • Transparencia Internacional • Publiquen Lo Que Pagan (Publish What you Pay) • Minas y Comunidades • Global Witness • Asociación África-Canadá (Partnership Africa Canada) 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) • La Asociación de Prospectores y Desarrolladores de Canadá (Prospectors and Developers Association of Canada)

Fuente: Elaboración propia en base al Equipo Marco para la Acción Preventiva de las Naciones Unidas, 2012.

La alerta temprana de un conflicto se refiere al conjunto de actividades destinadas a reunir, cotejar y analizar datos sobre recursos naturales, medios de subsistencia y gobernanza con el objetivo de detectar e identificar las señales de reclamos emergentes antes de que éstos se tornen violentos. Es por ello por lo que el suministro de información oportuna, tanto cuantitativa como cualitativa, es determinante. Asimismo se requieren evaluaciones detalladas y sistemáticas del riesgo ambiental, no solo porque proporcionan la información técnica esencial sino debido a que también desempeñan una función política cada vez más importante, articulando el debate acerca del uso de los recursos naturales. Las técnicas de análisis de hipótesis se emplean como método para evaluar los posibles resultados futuros de diferentes opciones de políticas dentro de sistemas complejos e inciertos. Comúnmente se parte de una hipótesis que representa la situación inicial y una serie de cambios que conforman una imagen a futuro. Con esta herramienta se busca prever los eventos futuros de la sociedad y evaluar las estrategias disponibles para responder a dichos acontecimientos, con una mirada multi-disciplinar. Este enfoque supone un espacio para reflexionar sobre las posibles consecuencias de diferentes respuestas a diversos problemas que puedan surgir a la vez que brinda una plataforma para que todas las partes interesadas puedan formar parte del proceso e identificar colectivamente los principales factores determinantes de riesgo de conflicto.

Aun contando con las medidas y políticas descritas anteriormente con el objetivo de prevenir futuros conflictos sobre los recursos naturales, podrían surgir efectos inesperados como parte del desarrollo de un proyecto de explotación. Es por ello, que el acceso abierto a los mecanismos de la justicia y a procesos claramente definidos para abordar reclamos y controversias locales por medios judiciales (como los tribunales) y extrajudiciales (como la resolución de divergencias) resulta fundamental para una adecuada gestión. Así por ejemplo, un mecanismo existente es el reclamo de un proyecto, lo que supone una forma específica de mecanismo extrajudicial para resolver conflictos y hace referencia a un proceso empleado por las empresas para recibir, evaluar y abordar reclamos de las

comunidades afectadas por un proyecto determinado (Equipo Marco para la Acción Preventiva de las Naciones Unidas, 2012). Si bien se reconoce cada vez más la importancia de incluir mecanismos de reclamo en los proyectos como primer enfoque para abordar las controversias por los recursos naturales y evitar su escalada, se requieren esfuerzos adicionales para diseñar mecanismos eficaces de reclamo, compartir lecciones aprendidas y fortalecer la capacidad de las comunidades y de las partes interesadas para aplicarlas.

B. Herramientas para el análisis de los conflictos

Mientras las posiciones e intereses no tienen que ser necesariamente sinceras y son susceptibles de ser cambiadas o negociadas, las necesidades no son negociables en cuanto son inherentes a la supervivencia del grupo. Por esta razón, para una adecuada gestión del conflicto se deben analizar una serie de cuestiones que permitan elucidar elementos como el contexto, las causas, los actores, las dinámicas, los escenarios, y las posibles vías de abordaje del conflicto. Una herramienta para realizar este análisis, ha sido desarrollada por el Resource Network for Conflict Studies and Transformation (RNCST) la cual plantea una serie de interrogantes para analizar los conflictos vinculados a las industrias extractivas (Ropers, 2008). Dentro de ésta, se pueden distinguir las siguientes etapas:

- Determinar quiénes son las partes implicadas en el conflicto, y en consecuencia los actores claves que participan de él, qué les caracteriza y cuáles son las relaciones entre ellos. En este sentido y en relación a un proyecto extractivo, *a priori* los actores claves dentro del conflicto serían el gobierno, a nivel nacional y sub-nacional, las empresas extractivas, la sociedad civil y en particular las comunidades locales. En este contexto, es clave identificar en una etapa temprana, quiénes son los representantes legítimos de la sociedad civil, así como sus posiciones, motivaciones e intereses.
- Establecer cuáles son los temas conflictivos, distinguiendo posiciones, intereses, valores y necesidades de las partes implicadas. Por ejemplo, en un caso típico, podrían ser temas relativos al empleo, la contratación de bienes y servicios o el impacto medioambiental generado por la actividad extractiva.
- Analizar cuál es la historia del conflicto y en qué medida pueden estas características explicar la génesis y la dinámica de las hostilidades. En este aspecto se debe plantear si existen una serie de causas estructurales subyacentes al conflicto y si el proyecto extractivo actúa como detonante de la situación de conflicto.
- Plantear cuáles son las características estructurales y contextuales que influyen y determinan la dinámica del conflicto. Para ello se puede analizar, por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano y la calidad de los servicios públicos, entre otras características del contexto en donde se desarrolla el proyecto. Asimismo, se debe plantear la cuestión referente a la existencia de posiciones, intereses y necesidades comunes que ayuden a resolver el conflicto. Muchas veces es posible que tanto el gobierno, las empresas y las comunidades pueden estar de acuerdo en la necesidad e interés en desarrollar un proyecto, pero difieren en la forma en cómo debe llevarse a cabo.

Otra de las herramientas disponibles para aproximarse a las raíces del conflicto es el Análisis Sensible al Conflicto, bajo el cual la organización o el individuo examina el contexto donde va a operar, la interacción entre la intervención y el contexto y por ende, puede actuar en función de esta interacción evitando los impactos negativos y maximizando los efectos positivos sobre el conjunto (Conflict Sensibility, 2004). Para ello, este análisis plantea tres pasos:

- Busca comprender el contexto donde se opera, mediante un análisis regular de los conflictos latentes.
- Analiza la interacción entre el contexto existente y la intervención planteada, con el fin de evaluar los posibles impactos en el ciclo de gestión de la iniciativa o del proyecto extractivo.

- Utiliza esta información para planear, implementar, monitorear y evaluar la intervención de manera sistemática evitando los impactos negativos y maximizando los beneficios sociales de la iniciativa o el proyecto extractivo.

En línea con lo anterior, y de forma complementaria, un conflicto se puede analizar en profundidad utilizando el método de las “Tres P”: personas, problemas y proceso. Durante el análisis de la primera ‘P’, las personas, se busca determinar y diferenciar a los actores primarios en el conflicto de los actores secundarios o aliados, los terceros imparciales y los reguladores. En relación al problema (2P) se busca identificar los síntomas y las causas detrás del conflicto explorando las percepciones, las emociones y las acciones (como por ejemplo, las marchas o los bloqueos, entre otras). Por último y para analizar el proceso (3P) del conflicto se busca entender la dinámica del mismo y las consecuencias que éste ha producido.

C. Herramientas para el abordaje de los conflictos

Una vez que se ha analizado el conflicto y entendido sus causas basales es necesario abordarlo adecuadamente. En un nivel muy básico, podríamos decir que existen tres formas de abordar el conflicto dentro del contexto de las industrias extractivas, las cuales pueden determinar fuertemente la forma y el éxito potencial del conflicto. En líneas generales, estas serían (Bedoya *et al*, 2010):

- **Vías de fuerza:** implica desarrollar acciones con el fin de lograr la satisfacción de los intereses y necesidades de una de las partes sin considerar los de la otra. Se busca la imposición de una parte frente a la otra, utilizando los recursos de poder con los que se cuenta. Este tipo de acciones pueden ser pacíficas o violentas.
- **Vías normativas:** mediante estas vías se aborda el conflicto recurriendo a un tercero que decide quién tiene derecho y quién no, sobre la base de normas previamente establecidas. Este es el caso de los procesos judiciales o administrativos ante una entidad pública (gobierno local, ministerio, gobierno regional y defensoría del pueblo, entre otras instituciones).
- **Vías consensuadas:** en este caso las partes buscan solucionar el conflicto mediante la comunicación directa que lleve a lograr un acuerdo mutuamente satisfactorio.

Cada vía de abordaje posee distintos mecanismos para tratar los conflictos. No obstante, nos centraremos en aquellos que están comprendidos dentro de las “Vías Consensuadas” denominados “Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos” (MARCS), debido a que la adecuada utilización de estos mecanismos han mostrado ser las más eficientes y perdurables para resolver conflictos, ya que buscan atender las necesidades de todas las partes y por tanto, promueven una gobernanza de los recursos naturales sostenible en su dimensión más amplia.

Dentro de los MARCS, existen variados instrumentos entre los que se encuentran; la negociación, el diálogo, la facilitación, la mediación y la resolución (Bedoya *et al*, 2010):

- **Negociación.** Las partes se comunican e intercambian información, sin la intermediación de terceros, para alcanzar una solución satisfactoria para las dos partes.
- **Diálogo.** Es un espacio de intercambio y de comunicación entre los actores involucrados, donde se busca el acercamiento entre las partes para conocer el punto de vista del otro. El diálogo es un proceso que tiene validez en sí mismo, en el sentido de que más que la solución lo que prima es que las partes se sienten a dialogar, a comprender el uno al otro. Este es el paso previo para prevenir y transformar los conflictos.
- **Facilitación.** Es una metodología en la que un tercero facilita el proceso de interacción para que las partes lleguen a determinados objetivos. El facilitador ayuda al grupo a tomar sus propias decisiones de manera eficiente.
- **Mediación.** Una tercera parte neutral e imparcial asiste a las partes para que negocien efectivamente y alcancen acuerdos o superen sus diferencias.

- **Resolución.** Ayuda a responder al conflicto atendiendo a los intereses y las necesidades de las partes, pero con una mirada centrada en la disputa concreta que se tiene por delante.

Estas vías consensuadas irían en la línea de lo que se denomina *enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales*, donde se puede establecer la siguiente tipología (Ormachea, 2014):

- *La prevención de conflictos* se caracteriza por una intervención temprana en escenarios de conflicto, donde su objetivo central es evitar comportamientos no deseados.
- *La gestión, regulación, administración o mitigación de conflictos* son métodos que buscan impactar de forma rápida sobre el conflicto y resolverlo de forma satisfactoria y duradera.
- *La gestión de crisis* se utiliza en el momento de mayor escalada del conflicto con el fin de rebajar la tensión o el impacto de las acciones o para desmovilizar a los grupos involucrados en la crisis.
- *La transformación de conflictos* es un término que parte de la premisa de que los conflictos no son resueltos, sino que son modificados para establecer relaciones no destructivas. De manera análoga, el término *resolución de conflictos* es criticado por algunos sectores, ya que para ellos implica que el conflicto es algo malo que debe ser resuelto.

A los efectos de esta investigación, se propone centrarse en los enfoques de la prevención y transformación de conflictos. La prevención implica deducir mediante una explicación idónea del fenómeno del conflicto, no sólo las condiciones que generan un entorno conflictivo y los cambios estructurales necesarios para eliminarlo, sino también sus aspectos humanos y fundamentalmente, la promoción de las condiciones que ocasionen relaciones de cooperación sostenibles (Burton y Dukes, 1990, en Reimann, 2000). De igual forma, es muy importante intervenir de forma temprana en contextos potenciales o reales de conflicto por medio de acciones de prevención relativas a situaciones no deseadas o conflictivas (Fisas, 2004) (Véase la sección 3.1).

El concepto de transformación de conflictos se refiere a los “esfuerzos de construcción de la paz centrados en resultados, procesos y estructuras, que pretenden superar realmente las formas expuestas de violencia directa, cultural y estructural” (Reimann, 2000). La transformación de conflictos se refiere al proceso de cambio y también a la relación que resulta de este proceso de transformación (Kriesberg, en Ormachea, 2014). Esto implica visualizar y responder a los flujos y reflujos sociales para crear procesos de cambios constructivos que reduzcan la violencia e incrementen la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales y responda a los problemas de la vida real en las relaciones humanas (Lederach, 2009, en Ormachea, 2014). El cambio fundamental y duradero debe avanzar hacia una acomodación constructiva entre los adversarios, en sentido opuesto al de un conflicto destructivo y prolongado entre éstos. Esa relación cambiada puede ser una resolución mutuamente satisfactoria del conflicto y puede llevar a la reconciliación entre ellas, o la nueva relación puede encontrarse en un conflicto que persiste. Esto implica incluir las dimensiones personales, relacionales, estructurales, culturales y ecológicas; entender el conflicto desde el corto y largo plazo; ser particularmente sensible en la identificación de las raíces del conflicto; asistir a las poblaciones locales en la reconstrucción de sociedades inclusivas y justas; y recuperar la dignidad de todas aquellas personas afectadas (Rama Mani, en Ormachea, 2014).

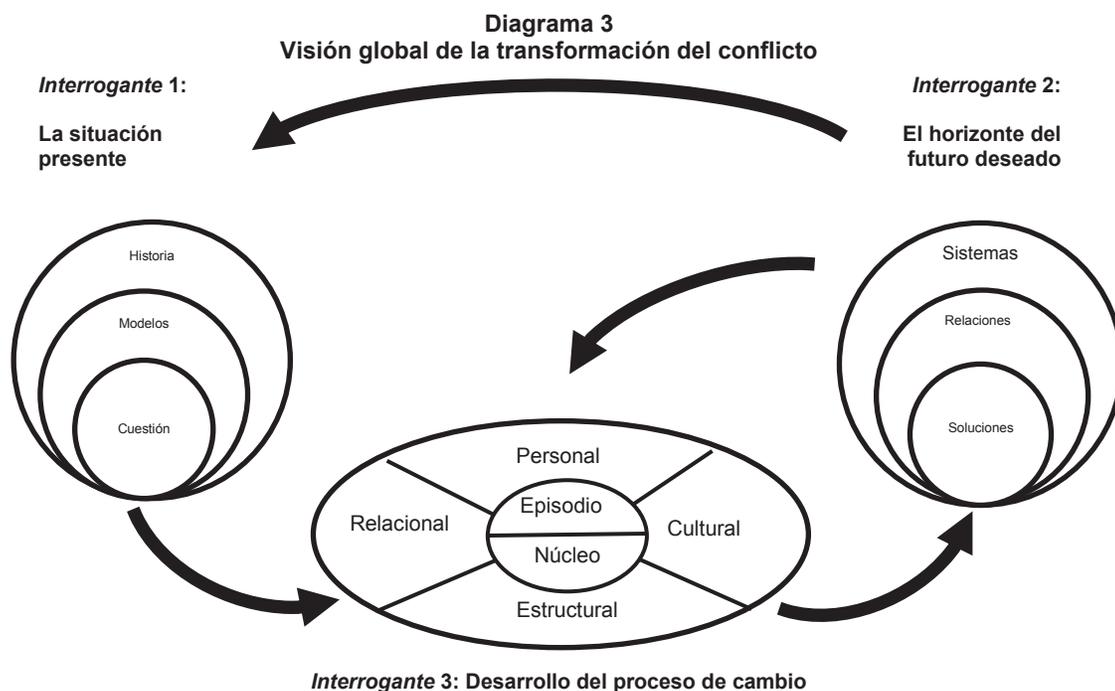
Desde el enfoque transformador, el conflicto social, aunque tiene impactos negativos, puede ser una oportunidad de mejora y de cambio social para los actores involucrados como ya ha sido mencionado anteriormente. A partir de estas visiones sobre el enfoque de transformación de conflictos hay una serie de elementos comunes (Ormachea, 2014):

- *Aplicabilidad* por el tipo de conflicto. Este enfoque no es aplicable a todo tipo de conflictos sino que hace a referencia a aquellos de raíces profundas, violentos y de larga duración.
- *Proceso de cambio.* La transformación alude a un cambio constructivo, fundamental, duradero, positivo y regenerativo.

- *Orientación optimista.* Este enfoque parte de una visión positiva del conflicto, suponiendo una oportunidad para conocernos a nosotros mismos, a los otros y a las estructuras sociales donde vivimos, como destaca Lederach (2009).
- *Intervención multidimensional.* El enfoque transformativo implica trabajar en dos direcciones: la de las relaciones personales y la de las estructuras sociales.
- *Vínculo con la construcción de la paz.* Este enfoque va dirigido a la reducción de la violencia, a una mayor justicia y a la obtención de la paz por medios no violentos.
- *Participación de todos los actores no involucrados.* Para su desarrollo este enfoque requiere la participación de todos los actores involucrados, así como de terceras partes interesadas. Los cambios si son profundos nunca se pueden dar de forma unilateral, es decir requieren de inclusividad.
- *Mirada del proceso.* Este proceso se debe visionar no solamente en el corto plazo, sino también en el largo plazo.
- *Integralidad.* Este enfoque busca introducir cambios positivos en las personas, en las relaciones conflictivas y en el aspecto cultural y las estructuras que sostienen o producen este conflicto.

Asimismo, a nivel de actores, ocurren cambios internos en las partes involucradas del conflicto o la emergencia o reconocimiento de nuevos actores (Vayrynen, 1991). A lo largo del conflicto se lleva a cabo también una transformación de los temas, lo cual implica un cambio en la agenda política del conflicto minimizando la importancia de los temas originales del conflicto y enfatizando las preocupaciones compartidas sobre los nuevos temas. Por ende, cambian las reglas del juego, redefiniéndose las normas que deben ser respetadas dentro del marco de relacionamiento de los actores.

El enfoque de transformación de conflictos hace énfasis en la teoría del cambio, basándose en la premisa de que el conflicto es un elemento dinámico que gravita en cuatro dimensiones: la personal, la relacional, la cultural y la estructural, sobre las cuales hay que actuar (Culberston et al, 2007) tal y como muestra el diagrama siguiente.



Fuente: Elaboración propia basado en Lederach, 2003.

D. Diálogo para una gobernanza sostenible de los recursos naturales

Prevenir y transformar los conflictos sociales a través de espacios basados en el diálogo y la búsqueda del consenso ayuda a establecer otras formas de relacionamiento alternativas a la violencia y a la confrontación, favoreciendo con ello una mejor gobernanza de los recursos naturales.

Por ello, es necesario encontrar y crear espacios de diálogo que deben concebirse como plataformas para la transformación y como un esfuerzo de gobernanza participativa que aborde la violencia estructural a través de la promoción del desarrollo humano y el desarrollo sostenible. Además, estos espacios constituyen en sí mismos un esfuerzo para la superación de la violencia cultural porque tratan de redefinir la relación entre la ciudadanía, y en particular las comunidades locales donde se desarrollan los proyectos extractivos, el Estado y las empresas extractivas mediante la instauración de un nuevo diálogo como base para transformar el conflicto en una oportunidad de desarrollo sostenible. El cuadro siguiente muestra las principales características del diálogo y sus diferencias con la negociación y el debate de ideas.

Cuadro 3
Diferencias entre diálogo, negociación y debate

Diálogo	Negociación
El resultado esperado es la transformación de las relaciones humanas	El resultado esperado es un acuerdo concreto
Se trabaja para crear nuevas capacidades humanas y políticas para resolver problemas	Se trabaja para definir y satisfacer intereses materiales mediante arreglos específicos acordados entre las partes
Puede ser fructífero aunque las partes no estén listas para negociar pero sí estén convencidas de no querer continuar una relación destructiva	Se requiere que las partes estén listas para tratar de alcanzar acuerdos
Trata con el cambio en las relaciones creando nuevas bases para el respeto mutuo y la colaboración	Trata con bienes o derechos que pueden ser divididos, compartidos o definidos de manera tangible
Diálogo	Debate
Los participantes escuchan a los otros con el fin de conocerlos mejor y comprender sus creencias e intereses	Los participantes se escuchan con el fin de refutar datos, tratando de demostrar las fallas de lo que el otro está diciendo
Los participantes expresan y comparten sus incertidumbres así como sus creencias más profundas	Los participantes buscan imponer sus ideas pues el debate presupone una sola respuesta y que debe defenderse
Aparece información nueva	Ofrece muy poca información nueva

Fuente: Guía Práctica de Diálogo Democrático, OEA-PNUD, 2014.

El diálogo debe ser un proceso de genuina interacción mediante el cual las personas cambian gracias al aprendizaje adquirido por su profunda disposición a escuchar, considerando las inquietudes de los otros en su propia perspectiva, aun cuando el desacuerdo persista. Ninguno de los participantes renuncia a su identidad, pero cada uno reconoce suficientemente la validez de las reivindicaciones humanas de los demás, y en consecuencia actúa en forma diferente hacia los otros (Saunders, 1999).

Diagrama 5
Espacios de diálogo sostenible para una gobernanza participativa



Fuente: Ramos, 2016.

Para ello estos espacios deben estar presididos por una serie de principios⁵:

- **La inclusividad y la representatividad.** El diálogo debe tener en cuenta a todas las partes que puedan estar involucradas en la problemática que puede generar o ser generadora de conflicto. La inclusividad es clave en aquellos contextos donde tradicionalmente ha habido grupos excluidos de voz y representación. Solamente el hecho de incluirlos demuestra voluntad y predisposición a abordar el conflicto o el potencial conflicto de forma positiva y transformadora.
- **La apropiación compartida** implica asumir este proceso de forma honesta y sincera, promoviendo que todos los participantes se consideren parte de él. Se relaciona con el compromiso que los participantes adquieren con el proceso al creer verdaderamente en el diálogo.
- **La actitud de escuchar de forma empática y de aprender del otro.** No hay escucha sin aprendizaje ni aprendizaje sin escucha. Esto implica intentar entender al otro y respetar lo que dice, aunque no se esté de acuerdo.
- **La confianza y la confidencialidad.** Significa no traicionar la confianza establecida y no utilizar la información que se genera en estos espacios de forma provechosa y ventajista en contra de las otras partes.
- **La sostenibilidad.** Se trata de buscar soluciones duraderas a largo plazo, evitando el cortoplacismo o la inmediatez. Toda perspectiva transformadora que busca cambios profundos y duraderos debe considerarse siempre desde el largo plazo.

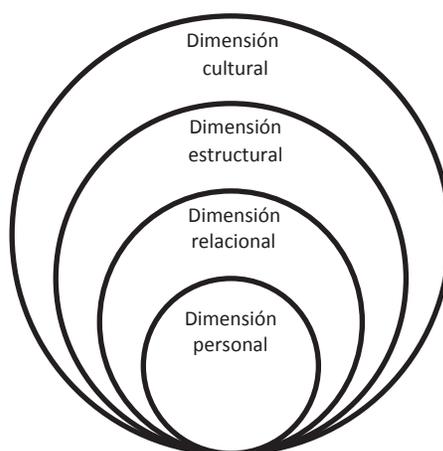
Estos espacios deben estar regidos por una serie de criterios basados en la representatividad y la inclusividad ya que sin estos dos elementos el diálogo carece de legitimidad y por tanto también las decisiones que sean tomadas en dicho espacio. La representatividad e inclusividad busca involucrar a todas las partes interesadas independientemente de su etnia, género, edad, ideología y grupo socioeconómico. En este sentido son las partes o grupos involucrados en estos espacios quienes deben, de forma participativa, elegir quiénes son sus representantes. La perspectiva de género así como la equidad intergeneracional, son elementos indispensables para el éxito del proceso de diálogo. Los grupos

⁵ Estos principios están inspirados en los recogidos en la "Guía Práctica de Diálogo Democrático". Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/guia_s.pdf

indígenas, las minorías étnicas y los grupos más desfavorecidos también deben tener espacio de voz y representación. De igual forma, es importante que exista una representatividad geográfica, tanto del ámbito rural como del urbano, de forma proporcional y teniendo en cuenta el área de influencia de los proyectos extractivos.

Siguiendo las cuatro dimensiones sobre las que trabaja la propuesta; la personal, la relacional, la estructural y la cultural⁶, se requiere trabajar la perspectiva personal previamente para el desarrollo de estos espacios sostenibles, con el fin de sentar las bases para el diálogo dentro de la dimensión relacional. A su vez la dimensión relacional a través de la creación de visiones conjuntas de desarrollo humano y desarrollo sostenible nos permite llevar el cambio a la dimensión estructural la cual genera los cambios a través de la implementación y desarrollo de iniciativas de promoción de este desarrollo. El hecho de trabajar en estas tres dimensiones nos permite introducir cambios en la dimensión cultural, permitiendo cambios en las percepciones de los individuos, en las relaciones entre los grupos y en las problemáticas relacionadas con la violencia estructural, implicando cambios de paradigmas en la sociedad. Esta secuencia, recogida en el siguiente diagrama, pretende crear un círculo virtuoso que permite la sostenibilidad a mediano y largo plazo de este tipo de iniciativas.

Diagrama 6
Secuencia del proceso

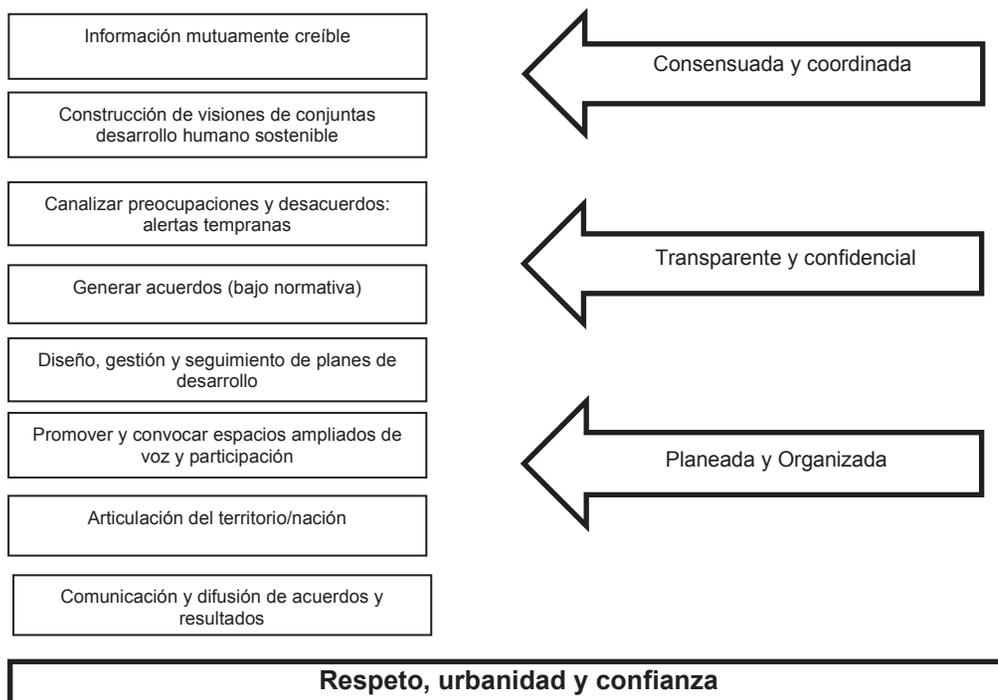


Fuente: Elaboración propia.

En relación a la capacidad transformadora de los espacios de diálogo sostenible para la gobernanza de los recursos naturales, éstos pueden generar información mutuamente creíble y validada por todas las partes sobre aquellos aspectos clave que atañen al sector de las industrias extractivas, evitando malinterpretaciones y desviaciones de la realidad. Asimismo esta información de mutuo acuerdo puede ser compartida con el resto de la sociedad lo que puede ayudar a construir una opinión pública informada y objetiva. Estos espacios, a su vez, pueden construir visiones conjuntas de desarrollo sostenible donde los actores puedan definir el desarrollo de las áreas donde se llevaban a cabo los proyectos extractivos, implicando una actividad extractiva más respetuosa con el medioambiente. No obviando que ésta tiene un impacto real sobre los entornos donde se desarrolla, pero poniéndose de acuerdo las partes sobre qué grado de impacto es asumible que no ponga en peligro las condiciones de vida de las poblaciones ni los hábitats y biodiversidad donde se desarrollan los proyectos extractivos.

⁶ Se utiliza la metodología recogida en Culbertson, Lederach y Reina Neufeldt (2007).

Diagrama 7
Propuesta de actuación de espacios de diálogo



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de este marco de trabajo es clave que la industria se perciba a sí misma como un actor de desarrollo humano. Más aún estos espacios de diálogo pueden canalizar preocupaciones y desacuerdos, sirviendo como mecanismos de alerta temprana que detecten aquellas situaciones o eventos que pueden ser generadores de conflicto. En este sentido estos espacios no deben actuar como un mecanismo reactivo, sino preventivo y transformador para generar una oportunidad de entendimiento y desarrollo. Una vez definida la visión que se quiere sobre el sector, estos espacios pueden generar acuerdos específicos, bajo la legalidad vigente, sobre aquellos aspectos que contribuyan a mejorar el desempeño del sector y las relaciones entre los distintos grupos de interés (empleo, contratación de bienes y servicios, política de inversión social, entre otros) como el ilustra el diagrama 7. Al participar los tres actores fundamentales que están relacionados con el proceso extractivo, estos pueden construir planes de desarrollo, alineados con las prioridades nacionales, que aborden los elementos de violencia estructural que afectan a los territorios donde se lleva a cabo la actividad extractiva. Esto, por ejemplo, puede implicar la creación de planes de desarrollo alternativos a la industria basados en las realidades de los territorios, reduciendo la dependencia sobre un sector que por naturaleza es limitado y finito y reduciendo la presión sobre las empresas alrededor de temas como la contratación de mano de obra o la prestación de servicios, entre otros factores. Por último, los espacios de diálogo son dinámicos y flexibles a las realidades cambiantes de los territorios. En este sentido deben estar abiertos a incorporar de forma temporal o permanente a otro tipo de actores cuando una determinada problemática o temática lo requiera, al igual que a la incorporación de opiniones expertas cuando los temas a tratar requieran de un apoyo externo.

IV. El caso de Colombia

La promoción del modelo de desarrollo extractivista de recursos naturales ha tenido un fuerte impacto sobre muchas poblaciones de los países donde se desarrolla dicha actividad. Con ello se ha provocado desplazamientos de las poblaciones y externalidades negativas para el medioambiente potenciando conflictos sociales que afectan al tejido y a la cohesión social de las regiones (González Posso 2011 en Chavarro y Rampf, 2014). Esta situación ha provocado una movilización social por parte de amplios sectores de la sociedad que reclaman, por vías no institucionales, un mayor protagonismo y participación en la toma de decisiones que afectan a sus vidas (CINEP, 2012, en Chavarro y Rampf, 2014).

El sector extractivo, como un eje de desarrollo socioeconómico vital en Colombia, está llamado a desempeñar un papel protagonista, pero para ello es necesario superar los posicionamientos antagónicos a favor o en contra de esta actividad y establecer marcos de colaboración y diálogo, con carácter vinculante, entre la sociedad civil, el Estado y las industrias extractivas en favor de un sector sostenible e inclusivo generador de desarrollo humano.

A. La importancia del sector extractivo para Colombia

El sector extractivo – petróleo y carbón – ha sido un motor histórico de la economía colombiana. Sin embargo, ante la caída en el precio del petróleo y el carbón, junto con una menor demanda de los socios comerciales, el país ha venido enfrentado un menor dinamismo del sector extractivo, lo cual ha tenido diversos impactos a nivel económico.

Durante la década de los años 2000, los sectores extractivos se vieron ampliamente favorecidos por la inversión extranjera directa. En el año 2010 la inversión hacia los sectores extractivos – petróleo y minas y canteras – contribuyó en casi el 80% de la inversión extranjera total (Banco de la República, subgerencia de estudios económicos – balanza de pagos).

La entrada de capitales durante el primer auge de precios 2003-2008 estuvo acompañada, salvo por unos meses durante el 2006, de una importante apreciación del tipo de cambio real. Como resultado de la crisis financiera mundial 2008-2009 y la de algunos países de la Unión Europea, muchas economías desarrolladas dirigieron sus capitales hacia países como Colombia, atraídos por su mayor apertura financiera y por la mayor estabilidad macroeconómica alcanzada durante la primera década. Durante

dichas crisis, el tipo de cambio estuvo marcado por un período de gran volatilidad y, a partir de agosto del 2014, manifestó una importante tendencia hacia la depreciación.

Se observa también una limitada diversificación productiva en Colombia. Al igual que muchos países de la región, Colombia no pudo aprovechar los recursos adicionales generados durante el boom de los recursos naturales, para diversificar sus actividades económicas, por el contrario, la economía observó una re-primarización. En relación a las exportaciones, acontecieron importantes cambios estructurales al interior del sector primario exportador. Mientras que a finales de la década de los setenta, el café representaba el primer sector de exportación, con más del 60% del total de las exportaciones, éste fue perdiendo importancia en las siguientes décadas, relegándose a un tercer puesto exportador en el 2012, con un 3% de participación. A medida que el café perdía participación, junto a otras actividades del sector agropecuario, el sector minero-energético ganaba importancia exportadora. Las exportaciones de petróleo y carbón, en conjunto, contribuyeron el año 2002 en promedio con aproximadamente el 36% de las exportaciones totales; mientras que durante el período 2011-2014 llegaron a representar cerca del 65% y al cierre del 2015 concentraron el 52,3% del total nacional. Esto confirma la alta dependencia que mantiene la economía colombiana por las actividades extractivas, la cual precisa sea revertida ante el inminente fin de estos recursos en el largo plazo. Por esta razón, se hace cada vez más incuestionable y apremiante invertir los recursos provenientes del sector extractivo en ciencia y tecnología, innovación, educación, capacitación e infraestructura para poder transitar hacia una economía más diversificada y sostenible.

La dinámica re-primarizadora de la economía colombiana se refleja a su vez en la participación del PIB primario dentro del PIB total registrada en los últimos años. Pese a que la tendencia a lo largo de los años apunta a una caída del PIB extractivo, en la última década se ha generado una recuperación del 12% en 2000 al 16% en 2012. De la misma forma que en las exportaciones, se observa una reestructuración del sector primario. La dinámica agropecuaria pasó del 23% del PIB en 1975 al 6% en 2012 mientras que el sector minero-energético incrementó su participación en el PIB del 2% al 11% en el mismo periodo (Pérez-Rincón, 2014).

Pese a la importancia de la diversificación económica, no se puede desconocer el capital que representa los recursos extractivos, razón por la cual cualquier diversificación debería comenzar por las actividades dentro del propio sector. Avanzar en la diversificación dentro del mismo sector, no va a reducir la dependencia económica del país hacia la minería, el gas ni hacia el petróleo; pero si puede ayudar a reducir la vulnerabilidad ante la volatilidad del precio internacional, además de crear empleos y generar valor agregado mientras los recursos extractivos perduran (Hvidt, 2013). Países como Australia y Canadá han sido muy exitosos en la implementación de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, desarrollando ampliamente el sector servicios dentro de la minería, experiencias que serían muy interesantes para el caso de Colombia como en otros países de la región.

Los conflictos sociales vinculados con las industrias extractivas tienen implicancias económicas directas, como la paralización de algunos proyectos mineros, así como indirectos vinculados a la pérdida de imagen internacional y otros impactos asociados a una menor atractividad como destino de inversiones. Un ejemplo de los varios casos acontecidos es el del caso del proyecto Cerrejón en el año 2013, que mantuvo una huelga por 32 días, lo que generó un costo estimado para las compañías Xtrata, Anglo American y BHP Billiton de 3 millones de dólares por cada día de paro (The Economist). A su vez, durante el año 2014, Ecopetrol dejó de producir 64.000 barriles al día y 28.000 barriles se dejaron de extraer por cuestiones concernientes al entorno social como las protestas y los bloqueos (El Tiempo, 26/03/2015).

El clima político es muy importante en la determinación de la inversión. Es así como el Instituto Fraser, desarrolla el índice de Atracción de Inversiones (IAI) el cual mide: 1) el Potencial Minero con Buenas Prácticas (IPMBP)⁷ basado en el atractivo geológico de la región y 2) el Índice de Percepción de Política (IPP), que mide los factores de política⁸ que influyen sobre las actitudes hacia la inversión en

⁷ Un ambiente con buenas prácticas es el que contiene regulaciones ambientales de clase mundial, marcos fiscales altamente competitivos, sin riesgo político o incertidumbre y un régimen minero totalmente estable.

⁸ Los factores de política que se examinan incluyen la incertidumbre relacionada con las regulaciones actuales de la administración, las regulaciones ambientales, la duplicidad de las regulaciones, los sistemas legales y los regímenes fiscales, la incertidumbre

exploración. En la última encuesta realizada en el año 2015, Colombia ocupó el lugar 55 de 109 jurisdicciones con una puntuación de 62,75% (véase el cuadro 4). Si se compara este resultado con las encuestas previas, se puede observar como a partir del 2011, el país ha ido perdiendo atractivo para los inversionistas extranjeros.

Cuadro 4
Encuesta del Instituto Fraser

	Puntuación					Colombia					Rango	
	2015	2014	2013	2012		2015	2014	2013	2012	2011	2012	2011
				2013	2012							
Índice Atracción de Inversiones (IAI)	62,75	61,29	58,61	66,68	73,13	55/109	61/122	63/112	32/98	34/93		
Índice Percepción de Política (IPP)	53,75	57,23	50,53	60,19	62,55	70/109	81/122	87/112	61/98	58/93		
Índice Potencial Minero con Buenas Prácticas (IPMBP)	0,69	0,64	0,64	0,71	0,80	29/109	47/122	38/112	21/98	22/93		
Índice Potencial Minero Actual (IPMA)	0,27	0,27	0,25	0,47	0,53	77/109	74/122	82/112	40/98	29/93		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta del Instituto Fraser, 2015.

De acuerdo a Fred McMahon, investigador del Instituto Fraser, las compañías mineras a nivel mundial perciben en Colombia políticas poco claras, no bien aplicadas y cambiantes, generando incertidumbre frente a la inversión. Esto se confirma en el informe del 2015 donde se mencionan algunas de las razones por las cuales las compañías mineras están renuentes a seguir invirtiendo o a invertir en nuevos proyectos de exploración en Colombia. Para los empresarios resulta difícil tener certeza de quienes son los propietarios de los terrenos según las leyes y los registros de los procesos mineros. También algunos empresarios afirman que los permisos ambientales han sido sujetos a cambios, incluso después de haberse otorgado. Adicionalmente se mencionan los períodos excesivos para autorizar los permisos de perforación.

El gobierno colombiano ante la percepción negativa de las actividades mineras, los conflictos y los problemas sociales asociados a ellas, ha establecido el Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM, 2014). Este Plan fue elaborado en cumplimiento con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 109 de la Ley 1450 de 2011) y en el Convenio Interadministrativo de Delegación No. 005 de 2013, suscrito entre la Agencia Nacional de Minería y la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). En el documento “se identificaron los conflictos o problemas que enfrenta la industria minera y, en consecuencia, se realizaron propuestas con el fin de lograr su aprovechamiento ordenado y responsable, promoviendo la conversión de capital minero en otras formas de capital que se traduzcan en mayor bienestar y desarrollo para las regiones productoras y para el país”.

De esta forma, en un esfuerzo por integrar la Política General de Ordenamiento Territorial, actualmente en construcción, la UPME busca a través del PNOM superar las barreras de coordinación interinstitucional, de estructura y regulación de la industria, y de información, capital humano e innovación que actualmente enfrenta la minería en Colombia. El PNOM está establecido para implementarse en el mediano plazo y funciona como una hoja de ruta en la gestión integral del sector y de otras entidades. Este instrumento establece cuatro principios ordenadores que son necesarios para el

relacionada con las áreas protegidas y las disputas por los territorios, la infraestructura, las condiciones de desarrollo socioeconómico y de las comunidades, las barreras al comercio, la estabilidad política, las regulaciones laborales, la calidad de la base de datos geológica, la seguridad y la disponibilidad de fuerza de trabajo y capacidades.

buen desarrollo de la minería carbonífera colombiana; la generación de valor, la evaluación y gestión del riesgo, la eficiencia y la consistencia.

B. Importancia social del sector extractivo en Colombia

En general las grandes industrias extractivas son cada vez más intensivas en capital, por lo que la generación de empleo es muy baja y en la mayoría de los casos se requiere una mano de obra muy calificada. Lo anterior es evidente en las zonas mineras del Cesar y la Guajira, donde se ubican empresas multinacionales como BHP-Billiton, Xtrata, Drummond, Glencore y Anglo-American, que cuentan con tecnología más avanzada. No obstante, ocurre una situación distinta en la pequeña y mediana minería – que se ubica en el centro del país – donde se siguen explotando los recursos de una manera más tradicional, por lo que el empleo en esta zona juega un papel más relevante para la actividad minera.

Con base a información del Ministerio de Minas y FEDESARROLLO, los empleos directos en Cundinamarca, Boyacá y Norte de Santander se estiman de entre 16.000 a 18.000, 4.000 a 8.000 y 10.5000, respectivamente (Torres Mantilla, 2011). En Cundinamarca, por ejemplo, el número de personas beneficiadas en forma directa son entre 64.000 y 72.000. En el caso del Norte de Santander son 42.000 personas mientras en Boyacá no está determinado. Por otro lado, FENALCARBÓN estima que, producto de la caída en los precios del carbón y la problemática en infraestructura y logística que presenta la minería del carbón en el centro del país, se han perdido 20.000 empleos directos y, se calcula que entre 120.000 y 150.000 corresponden a empleos indirectos y argumentan que, de continuar esta coyuntura, podrían cerrarse la mayor parte de las pequeñas y medianas mineras en el corto y mediano plazo.

Por otro lado, está la necesidad de implementar buenas políticas económicas orientadas a la educación y salud. Perry y Olivera (2009) estimaron el grado de cobertura para estos dos indicadores considerando todos los departamentos y municipios en Colombia, observando que en los departamentos y municipios carboníferos, las tasas de cobertura para este indicador tienden a estar por debajo de departamentos y municipios con el mismo nivel de ingreso per cápita. Con respecto a la cobertura en salud, los departamentos y municipios carboníferos se encuentran en promedio por encima de los municipios no carboníferos.

La falta de educación, tecnología e innovación, entre otros factores, se han visto reflejados en la lenta diversificación de la economía colombiana. Si se quiere transitar en un futuro cercano hacia una mayor diversificación de las actividades económicas que permita mitigar o eliminar la dependencia por los recursos extractivos y así lograr un crecimiento sostenible de largo plazo, el gobierno colombiano tiene que avanzar en el fortalecimiento de las políticas orientadas a la educación no solo ampliando la base, sino también la calidad.

C. Aspectos institucionales

En el caso particular de Colombia, la política minera ha estado enmarcada por diversos tipos de gobiernos y estructuras institucionales que faciliten su implementación. Como lo afirma Ponce (2014), el actual modelo minero está basado en las políticas planteadas en la Ley 685 del 2001 y con el objetivo de aplicarlas de forma correcta se han hecho dos reformas a la institucionalidad minera. La primera reforma se llevó a cabo en el año 2004, la cual se orientó a facilitar el acceso a las empresas interesadas en explorar y explotar los potenciales recursos mineros del territorio nacional. La segunda reforma se hizo en el año 2012 y su principal propósito fue tratar de ordenar, controlar y fiscalizar las actividades mineras. A partir de la vigencia del Código de Minas de 2001, el negocio del Estado con la minería se ha centrado exclusivamente en la venta de acceso al recurso. La renta que se deriva de este negocio está representada en: pagos de cuotas o derechos administrativos (trámite de propuestas, trámite y seguimiento ambiental, fiscalización minera y multas), de canon superficiario, de regalías y en algunos casos de contraprestaciones adicionales, así como de los diferentes impuestos propios de cualquier actividad productiva. De acuerdo al mismo autor, la institucionalidad gira en torno a los procesos de contratación minera, a la fiscalización de los títulos mineros, a hacer pública la información minera, a adquirir el conocimiento geológico-minero del país, a su legalización – formalización de la minería de

hecho y de apoyo a la pequeña minería. Después de haber realizado un análisis de estos procesos, el autor concluye que los problemas que existen en el conocimiento geológico-minero colombiano y la información minera pública han dificultado el proceso de ordenamiento minero. Asimismo, Ponce (2014) afirma que para que el negocio minero del Estado sea exitoso se requiere una buena coordinación y articulación con otras ramas y niveles territoriales de la administración pública que tienen alguna competencia sobre los proyectos mineros.

El análisis de estas instancias revela que aún existen problemas de integración intersectorial y de presencia institucional en las regiones, los cuales impiden integrar criterios y procedimientos para hacer viable la política minera del Estado. Adicionalmente, las frecuentes expresiones de inconformidad con los proyectos mineros que se registran en muchas localidades del país, son el reflejo de una débil institucionalidad minera en las regiones. La inconformidad pareciera ser de índole estrictamente ambiental, empero podría también proceder de intereses políticos y económicos regionales.

Aunque la tendencia está cambiando, no hay que obviar que la industria extractiva en Colombia cuenta con un historial de malas prácticas, que ha tenido un impacto negativo, en muchas ocasiones, en el desarrollo humano de las regiones. En un contexto, además, donde a menudo ha coexistido un Estado débil a escala sub-nacional junto con la presencia de diversos grupos armados ilegales que ha producido una ausencia de reglas del juego claras para el sector. Esta situación ha generado un clima de desconfianza a escala local entre la institucionalidad pública, las comunidades locales y las empresas extractivas de recursos naturales que ha supuesto juegos de suma cero para estos actores. En este aspecto, es necesario establecer un clima de confianza a través de acuerdos entre estos tres actores acerca de lo que debe ser la gestión del sector que supongan situaciones de gana-gana, en donde el Estado garantice el respeto de estos acuerdos, en donde la Estrategia para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector de Hidrocarburos es claramente un avance en esta línea.

La presencia de las empresas extractivas situadas en la llamada periferia colombiana, representa una oportunidad para combatir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida de la población del ámbito rural ya que dicha presencia supone un conjunto de inversiones y oportunidades económicas que comprenden la compra de bienes y servicios, la generación de empleo directo e indirecto, una serie de inversiones sociales obligatorias, como las derivadas del Plan de Manejo Ambiental, o de los PBCs, así como inversiones voluntarias enmarcadas dentro de las estrategias de responsabilidad social corporativas de las empresas. Esta presencia, si está contextualizada en las necesidades del territorio y enmarcada en procesos participativos y de diálogo sostenibles destinados a generar un impacto positivo en las comunidades, puede ser decisiva en la superación de los factores de violencia estructural y cultural que se dan en estos territorios.

D. El ejercicio de la consulta previa en Colombia

Pese a que hasta la fecha el Estado colombiano ha optado por no regular los procesos de aplicación de la consulta previa, en noviembre de 2013 publicó una Directiva Presidencial y un Decreto con una guía para la realización de la consulta. A su vez, la jurisprudencia constitucional colombiana, en su objetivo de desarrollar los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, ha establecido la consulta previa como un derecho fundamental con rango constitucional, en base a los compromisos adquiridos por el Estado en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos frente a los pueblos étnica o culturalmente diversos⁹. Con ello, la Corte Constitucional ha ordenado la suspensión de proyectos y declarado la inconstitucionalidad de leyes como, por ejemplo, la Ley General Forestal, por no haber llevado a cabo dicha consulta (Berraondo, 2016). La jurisprudencia de la Corte ha establecido que la consulta previa debe suponer la adopción de relaciones de comunicación y entendimiento caracterizadas por el mutuo respeto y la buena fe entre las comunidades y las autoridades públicas (véase las sentencias T-660/15 y T129/11, entre otras). En la Sentencia SU-039 de 1997, la Corte protegió el derecho fundamental de participación y ordenó a la empresa demandada

⁹ El derecho a la consulta previa recogido en el Convenio 169 de la OIT fue ratificado por Colombia mediante la ley 21 de 1991.

efectuar la consulta previa al pueblo indígena afectado. Asimismo, estableció que no tiene valor de consulta la mera información o notificación que se le hace a la comunidad sobre un proyecto de exploración y explotación de sus recursos.

Como apunta la sentencia T-660/15 de 2015, el carácter fundamental de la consulta previa se vincula con la defensa de la integridad cultural de dichas comunidades, así como de las condiciones que permiten su supervivencia como pueblos diferenciados. La visión de los grupos étnicos, establecida en la Carta Política colombiana, y consolidada tras la ratificación e incorporación del Convenio 169 de la OIT al derecho interno del país, se asienta sobre un enfoque de diversidad y autonomía que da lugar a la consagración de una serie de derechos, los cuales buscan, entre otras: (i) garantizar las condiciones para su existencia como pueblos culturalmente diversos; (ii) reconocer espacios de autonomía con el fin de definir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y controlar, en la mayor medida posible, su propio desarrollo económico, social y cultural; y (iii) asegurar su participación no solamente en los ámbitos en los cuales se toman decisiones susceptibles de afectarles de manera directa, sino además en aquellos donde se definen, con carácter general, las reglas del juego social (Sentencia T-660/15).

La falta de cumplimiento de la adopción de los mecanismos de consulta previa ha sido una de las fuentes más importantes de conflictos entre las comunidades y las empresas. Un importante número de casos, se han resueltos por la vía judicial quedando patente la infrutilización de la figura de la consulta previa. En el caso de Colombia, un ejemplo paradigmático de esta problemática ha sido el Proyecto Mandé Norte de exploración y explotación de una mina de cobre, de oro, molibdeno y minerales concesibles en los departamentos de Antioquia y Chocó. La Corte Constitucional instauró la acción de tutela T-769/09 del 29 de octubre de 2009, aduciendo a la vulneración de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la consulta previa, a la existencia, a la integridad e identidad cultural y social y a la autonomía de las comunidades culturales, entre otras vulneraciones. El proyecto Mandé Norte cubre parte de los territorios del Resguardo Indígena “*Embera de Uradá Jiguamiandó*”, afectando “a más de once comunidades indígenas, dos comunidades negras y un número indeterminado de comunidades campesinas”. La acción de tutela se interpuso debido a que el proceso de pre-consulta llevado a cabo no tuvo la cobertura debida, extendiéndose solo a algunas de las comunidades afectadas por el proyecto. Es por tanto, que la sentencia resolvió conceder la protección de los derechos al proceso de la consulta previa con las comunidades autóctonas y a la existencia, autonomía, integridad e identidad cultural y social de tales comunidades, al igual que a las riquezas naturales de la Nación. Junto con ello, ordenó suspender de inmediato las actividades de exploración y explotación que se estuvieran adelantando o se fueran a adelantar.

Como en otras sentencias, se resaltó la especial relación de las comunidades indígenas con su hábitat, debido a su importancia esencial para la reproducción cultural y los valores espirituales. En esta línea, la postura del Constitucional implica que la explotación de los recursos naturales en los territorios tradicionalmente habitados por las comunidades indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a su integridad social, cultural y económica. En línea con lo anterior, la exploración y explotación de los recursos naturales en los territorios nativos requiere buscar un equilibrio entre el desarrollo económico del país, articulada entorno a la explotación y exploración de dichos recursos, y la preservación de dicha integridad. Por ello, se requiere armonizar dos intereses contrapuestos, por un lado, la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en los referidos territorios para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y por otro lado, la de asegurar la protección de la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas y afrodescendientes que ocupan dichos territorios. En este respecto, el artículo 330 de la Constitución plantea la participación propiciada por el gobierno de los representantes de las respectivas comunidades en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación como solución.

Varias sentencias recogen la problemática relacionada con el registro de estas comunidades en las bases de datos como otro de los problemas más comunes generadores de conflictos en Colombia en relación a los pueblos indígenas. En la ejecución de los proyectos extractivos o de infraestructura, las empresas argumentan la ausencia de presencia de pueblos indígenas en dichas áreas. En este sentido, la sentencia T-547 de 2010 recoge cómo el Ministerio del Medio Ambiente otorgó la licencia ambiental

pedida, tras la comunicación del Ministerio del Interior afirmando la ausencia de comunidades indígenas y afrodescendientes en el lugar del proyecto. Sin embargo, en la zona del proyecto se encontraban efectivamente asentadas dichas comunidades por lo que la Corte ordenó suspender la ejecución del proyecto y realizar la consulta previa correspondiente.

Pese a los avances acontecidos, en 2013 la Corte dictó la sentencia C-253/13 del 25 de abril estableciendo un límite temporal a los procesos de consulta, reinterpretando su posicionamiento en relación al derecho de la consulta restringiendo la finalidad de la misma. Según la Corte, este límite temporal tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica, estableciendo que no se pueden exigir procesos de consulta relacionados con la aplicación de leyes anteriores al año 2008. A su vez, la Corte abre la posibilidad de seguir adelante con un proyecto pese a que en el proceso de consulta previa no existan acuerdos entre las partes, contradiciendo, por tanto, lo estipulado en el derecho internacional. Esto ha conllevado a la percepción extendida por parte de las comunidades indígenas de la reducción de la consulta previa a un mero trámite administrativo de información.

En 2012, la multinacional sudafricana AngloGold Ashanti anunció la intención de establecer una planta de procesamiento de oro de la mina La Colosa, situada en el municipio de Cajamarca (en el departamento de Tolima). La población de las comunidades involucradas rechazó en un 98% tal posibilidad mediante un mecanismo de consulta popular. Como contraposición a esta medida, el Ministerio de Minas y Energía promulgó el decreto 934 del 9 de mayo de 2013 invalidando la capacidad de los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales de establecer zonas que queden excluidas de explotación minera. Este hecho pone de relieve el gran dilema existente en torno a la regulación de la minería. Por un lado, los recursos naturales pertenecen al Estado como recogen el artículo 332 y el artículo 80 de la Constitución Política de Colombia que establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, buscando alcanzar un mayor grado de desarrollo, y, por otro lado, la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y su territorio logrando que dicho desarrollo y crecimiento tenga el menor impacto ambiental y social posible. El decreto 934 instauró un precedente en la inhabilitación de diversas consultas populares que se han llevado a cabo como la consulta popular acontecido en Tauramena, en el departamento del El Casanare. Esta consulta manifestó la existente oposición popular a la realización de una exploración sísmica dentro del proyecto Odisea 3D, que llevaría a cabo Ecopetrol en los municipios de Tauramena, Aguazul, Recetor, Chámeza, Monterrey y un sector de Páez (Boyaca), desatando un fuerte movimiento en defensa de los recursos hídricos de la región.

En respuesta a la ausencia de consulta, han aparecido otros mecanismos alternativos como; el proceso de autoconsulta, las mesas de concentración y la consulta sobre las políticas públicas del Estado. El mecanismo de la autoconsulta, emprendido por los propios pueblos indígenas, se lleva a cabo ante la negativa de respuesta de los Estados a realizar los procesos de consulta. Debido a la naturaleza de este mecanismo, hasta la fecha los casos de autoconsulta no han sido reconocidos y validados por las instituciones públicas del Estado. Resulta importante mencionar que en muchos casos las comunidades indígenas adoptan de manera autónoma la decisión de explotar los recursos naturales presentes en sus territorios constituyendo pequeñas explotaciones o empresas. Estas comunidades se han dedicado tradicionalmente a la minería de pequeña escala, constituyendo en algunos casos empresas pequeñas.

Las mesas de concertación y consulta, son convocadas directamente por el gobierno. Estos espacios, pese a no resolver directamente los conflictos sociales y socio-ambientales, generan un punto de encuentro entre los Estados y los pueblos indígenas para avanzar en cuestiones de interés común. En este aspecto, Colombia sobresale en la región mediante la creación de la Mesa Permanente de Concertación entre el Estado Colombiano y los Pueblos Indígenas (MPC) y la creación de la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas del país, iniciadas ambas en 1996. De forma adicional, el Ministerio del Interior estableció la Mesa Regional Amazónica en el 2005 como espacio para favorecer el diálogo. El Departamento Nacional de Planeación (DPN) asignó \$6,000 millones al

Ministerio del Interior para firmar convenios con las cinco organizaciones de la MPC¹⁰ para la realización de las consultas previas en los territorios¹¹. El presupuesto asignado incrementó con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, asignando entre \$8 y 11 billones para la pervivencia y permanencia física y cultural de los pueblos indígenas en el país, su bienestar y el reconcomiendo de la vocación de protección ambiental de sus territorios y el goce de sus derechos colectivos y fundamentales. La experiencia colombiana supone una forma de establecer una nueva dinámica de diálogo en donde los derechos se posicionan en el eje central del debate con el objetivo de construir consensos intra-étnicos en las políticas públicas.

Los procesos de “consulta” realizados por los Ministerios de Minas e Hidrocarburos consisten en procesos de información que se realizan desde el Estado a las comunidades que van a verse afectadas por el desarrollo de un actividad extractiva. Pese a la utilidad de este mecanismo, estos procesos de información parten de la base de que el proyecto extractivo es una realidad imperante que se desarrollará con o sin el consentimiento de las comunidades y pueblos indígenas afectados, debido a que, en muchos casos, los contratos ya se encuentran firmados. Pese a la importancia de contar con mecanismos de información, estos procesos se encuentran lejos de cumplir con los estándares establecidos en el derecho internacional sobre la consulta previa.

Es debido a todo lo anterior que se recomienda promover especialmente la participación de las autoridades políticas tradicionales y la participación de representantes políticos que tengan capacidad de decisión y de influir en el gobierno para cumplir los acuerdos logrados y de concretar una agenda de trabajo y unos objetivos alcanzables (Berraondo, 2016). En relación a los pueblos y organizaciones indígenas, de cara a la generación de relaciones exitosas que fomenten el ejercicio efectivo de la consulta previa es importante que exista unidad y claridad en dichas comunidades en relación al liderazgo y las decisiones adoptadas para contar con capacidad de negociación y así reducir la asimetría existente. A nivel interno se requiere que los dirigentes y representantes indígenas desarrollen sus capacidades técnicas, de dirigencia y de incidencia política. Para ello, los dirigentes indígenas, en conjunto con el pueblo, deben conocer sus derechos, deberes y obligaciones. Para lograr todo lo anterior, es una condición esencial que desde los gobiernos y las instituciones públicas se respeten las formas y tiempos de las organizaciones y pueblos indígenas para realizar reuniones y asambleas.

A su vez, es necesario fortalecer al Estado colombiano en relación a los recursos financieros, la capacidad técnica (bases de datos actualizadas, cartografía, entre otros) y la formación de recursos humanos para garantizar un proceso de consulta previo exitoso. Los Estados deben asegurar su presencia en todos los territorios indígenas y garantizar las necesidades básicas de las comunidades, evitando así la dependencia de éstas hacia las empresas extractivas. La voluntad política por parte de los gobiernos se rige aquí como un elemento fundamental, ya que sin ella no se podrán liderar adecuadamente los procesos de consulta y garantizar los derechos de los pueblos indígenas, resultando en el fracaso del proceso.

El compromiso debe emanar no solamente de los gobiernos, sino también de las empresas que participen en los procesos de consulta previa. Las empresas deben tener conocimiento de los estándares internacionales en materia de los derechos de los pueblos indígenas. En aquellos casos en donde hayan existido impactos negativos por parte de las empresas en los territorios donde se va a iniciar un proceso de consulta previa, dichas empresas deben compensar y remediar el daño causado antes de iniciar la consulta. En aquellos casos en donde existan mecanismos alternativos, como el de la negociación directa entre las empresas y las comunidades indígenas, se aconseja la existencia de terceros actores (que pueden ser presentantes estatales, defensorías del pueblo, organismos internacionales, entre otros) de la confianza de ambas partes que velen por el respeto de los derechos de ambas partes durante la negociación y/o diálogo, llevando a cabo un proceso transparente, lo mediante la existencia de agendas concretas y objetivos alcanzables consensuados entre ambas partes.

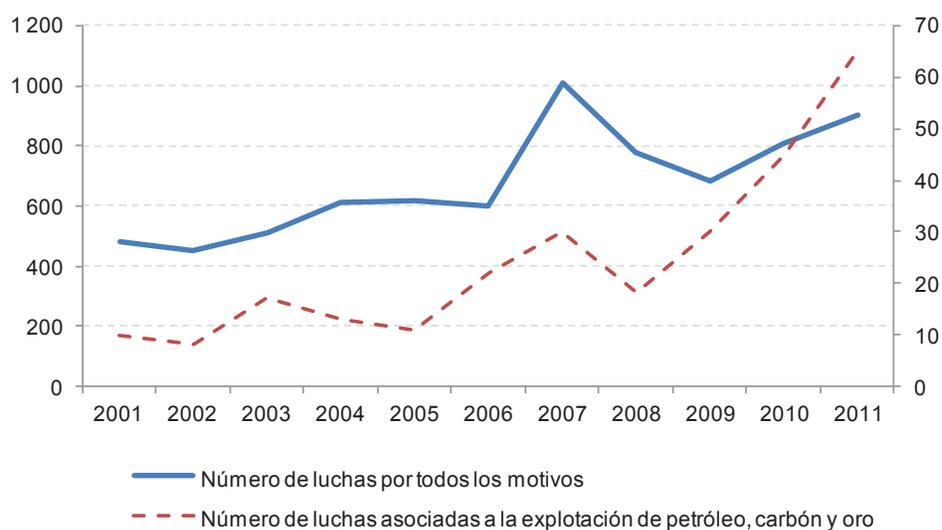
¹⁰ Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), Confederación Indígena Tayrona (CIT) y Autoridades Mayores.

¹¹ www.consultasindigenas.org

E. Caracterización de los conflictos sociales vinculados a las industrias extractivas en Colombia

El sector minero se enfrenta a una serie de incertidumbres que toman la forma de retos generadores de conflictos. Así por ejemplo, no existe certeza sobre el número y la naturaleza de los conflictos sociales vinculados a la industria extractiva. En Colombia se ubican 14 de los 217 conflictos identificados por la base de datos del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). Otros estudios como el de Pérez-Rincón (2014) identifican un mayor número de conflictos sociales vinculados con las industrias extractivas en el país, sumando un total de 72. Por otro lado, la Base de Datos de Luchas Sociales del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa Por La Paz (CINEP/PPP, 2012) identifica 274 acciones sociales colectivas, asociadas a la extracción de petróleo, carbón y oro, registradas entre enero de 2001 y diciembre de 2011. El gráfico 1 muestra la evolución de estos conflictos sociales identificados por la base de datos del CINEP/PPP (2012). Aunque solo corresponden al 3.7% del total de las luchas sociales para el mismo período, su evolución en el tiempo refleja un ascenso desde 2005 y un crecimiento sostenido a partir de 2008.

Gráfico 1
Trayectoria de las luchas sociales asociadas a la extracción del carbón, el oro y el petróleo en Colombia, 2001-2011



Fuente: Elaboración propia en base a la Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP/PPP, 2012.

Como apuntan tanto Pérez-Rincón (2014) como el OCMAL, la mayor parte de los conflictos en Colombia se presentan en la región Andina y en la Costa Caribe, zonas en las que se concentra el 90% de los habitantes del país. En términos generales, los conflictos localizados en la zona Andina se caracterizan por ser de origen minero, específicamente por la extracción de oro, y relativos a la generación de energía eléctrica, ya que en esta región se desarrollan y operan los principales proyectos hidroeléctricos del país. En la región del Caribe, los principales conflictos se generan por las actividades de extracción de energía fósil y por temas relativos con la infraestructura, principalmente por la construcción de puertos. Según Pérez-Rincón (2014), de las 72 disputas estudiadas, un total de 30 conflictos están relacionados con la minería. Debido a su magnitud y relevancia, cabe destacar dos de estos conflictos; el del páramo de Santurban en Santander que cuenta con la presencia de la multinacional canadiense Greystar y el conflicto en la mina La Colosa, Cajamarca-Piedras (Tolima) relacionado con la multinacional sudafricana Anglo Gold Ashanti (AGA). Pese a estos dos casos, los

datos revelan que existe un equilibrio relativo entre las empresas extranjeras y las nacionales en términos de generación de conflictos, debido a que las empresas extranjeras participan en un 51% de los conflictos estudiados y en el 47% las empresas nacionales. Aparte de la minería, y situándose en segundo lugar, un 19% de los conflictos identificados están relacionados con la extracción y exploración de energía fósil en donde sobresale el caso del carbón (generando 11 de estos conflictos).

El principal recurso natural afectado por los proyectos involucrados en dichos conflictos es el agua, seguido por el suelo, el paisaje y la biodiversidad. En concordancia, Pérez-Rincón (2014) identifica los ríos como el principal ecosistema afectado, debido a que un total de 47 conflictos afectan a los ecosistemas hídricos (humedales, ríos y mares).

La principal afectación social acontecida es la afectación de los medios de vida. Esto se debe a que la mayoría de los proyectos generadores de conflictos afectan a los recursos naturales y los ecosistemas que proveen a las comunidades sus medios de subsistencia, lo cual está directamente relacionado con la afectación relativa a la seguridad alimentaria. El segundo tipo de afectación generada se relaciona con los derechos territoriales, seguido de otros impactos sociales relativos como las creencias y valores que las comunidades otorgan a la naturaleza y a sus territorios y la afectación a sus prácticas tradicionales.

Según la investigación, el principal grupo humano afectado por los conflictos identificados fueron los campesinos, seguido de los indígenas y los habitantes de las ciudades (cada grupo afectado en un 28%, 17% y 16% de los casos respectivamente). El gran impacto a la población campesina e indígena se debe a que, del total de casos analizados la mayoría ocurren en territorios indígenas y de comunidades afrocolombianas, recayendo los impactos de estos proyectos extractivos en los grupos humanos más desfavorecidos. Este hecho pone de relieve la expansión de la frontera de explotación, la importancia de proteger el derecho a la consulta previa y la necesidad de generar alianzas entre y con los afectados, como mencionado anteriormente.

En relación a las formas de movilización y resistencia de los afectados por estos conflictos, Pérez-Rincón (2014) señala una tendencia hacia procesos más pacíficos y no tanto a las vías de hecho. De un total de 266 acciones identificadas de lucha de las comunidades frente a estos proyectos, un 72.6% corresponden a vías pacíficas dentro de las que se destacan: solicitudes escritas, apoyos de las ONG, activismo mediático y propuestas alternativas. Las vías de hecho fueron utilizadas en un 19.5% de los casos, y se desagregan en: toma de tierras, movilizaciones y protestas y violencia directa. Pese a esta tendencia, el autor señala que existe una gran bipolaridad en el país en relación con las acciones, consecuencias o estrategias de resolución de conflictos. Esta bipolaridad se caracteriza por la existencia de, por un lado, un gran número de acciones dirigidas a la negociación o el uso de instrumentos jurídicos, y por otro lado, la tendencia a resolver estos conflictos y demandas mediante acciones violentas. Dentro de la vía jurídica, se destaca principalmente el uso de la normativa ambiental, utilizada en 15 casos, y en segundo lugar, las acciones destinadas a defender el derecho a la consulta previa. Cabe destacar que el sector de la minería es el sector que más usa las herramientas pacíficas e institucionales. En la minería, según el autor, se ha usado esencialmente el Tribunal Nacional, la consulta previa y la normativa ambiental, en orden de preferencia. Sin embargo, se identificaron 34 casos en donde no se utilizó ningún instrumento para resolver los conflictos, en su mayoría también en el sector minero.

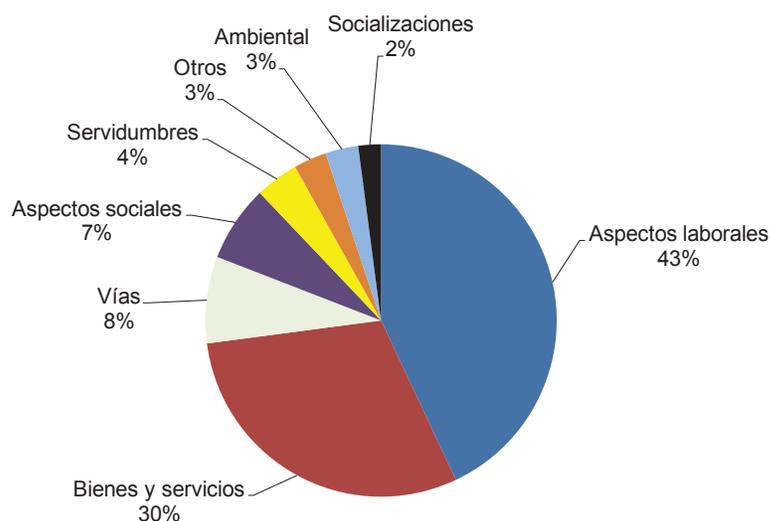
En este sentido, por ejemplo, numerosos actores sociales señalan desde departamentos petroleros en el país, como el de Meta y Putumayo, que el conflicto, manifestado fundamentalmente en el bloqueo a la acción petrolera, es percibido por algunos sectores de la sociedad civil como la única forma de influir en el Estado y en la toma de decisiones de las compañías petroleras, ante la ausencia de mecanismos efectivos de participación en torno al sector de hidrocarburos (Ramos, 2016). En esta misma línea, Chavarro y Ramp (2014) señalan que esto contribuye a establecer el no-diálogo, agravado por el incumplimiento de acuerdos y por la falta de comprensión por parte de la sociedad de los procesos de implementación de políticas, dentro de un contexto de fuerte desconfianza.

En el caso de la industria petrolera colombiana, algunas de las causas que motivan bloqueos en las operaciones petroleras durante el año 2015 se encuentran recogidas en el gráfico 2. Según la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP), durante 2015 hubieron 528 bloqueos relacionados con la

industria extractiva. La principal causa de bloqueos de las operaciones petroleras durante ese año fueron los aspectos laborales vinculados a la contratación de mano de obra local, el aumento de los salarios, el manejo o intermediación de los cupos laborales, los despidos, el perfil de la mano de obra cualificada, las rotaciones más largas de los turnos de trabajo y los beneficios y auxilios adicionales. A su vez, la industria sufrió, de acuerdo a sus estadísticas, 90 atentados contra su infraestructura y su flota de transporte pesado lo que produjo una producción diferida de 3 millones de barriles de petróleo (ACP, 2015). En otras ocasiones estos bloqueos se utilizaron para canalizar demandas al Estado nacional sobre temas específicos no relacionados con la actividad de la industria (ACP, 2015). Otro problema que apunta la industria es la falta de claridad de las reglas del juego por parte del Estado y la falta de seguridad jurídica existente, llegando el propio Estado a adoptar, supuestamente, medidas que contravienen la legalidad vigente y las relaciones contractuales que ha establecido con la industria debido a fallo de tutelas, promulgación de consultas populares y la suspensión de licencias ambientales afectando a la seguridad jurídica (ACP, 2015).

A parte de los aspectos laborales, la industria destaca otras causas de bloqueos como el mantenimiento o pavimentación de las vías utilizadas y el incumplimiento de las autoridades en sus responsabilidades o en los compromisos específicos previos. De igual forma se señala la existencia de aspiraciones sociales vinculadas a los bloqueos que no guardan relación con la actividad extractiva sino el actuar del Estado, como son una mayor inversión en infraestructura de salud, la contratación de personal médico, la mejora de la educación y los servicios públicos.

Gráfico 2
Causas de los bloqueos de las operaciones petroleras durante el año 2015 en Colombia



Fuente: ACP – Ecopetrol, 2015, elaborado por ETH, 2016.

Para el caso del sector del petróleo y el gas en Colombia, la Estrategia para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector de Hidrocarburos¹² halla una serie de factores relacionados con la violencia estructural, en donde convergen factores como niveles considerables de insatisfacción en relación a las necesidades básicas, bajos indicadores de desarrollo humano (en ocasiones inferiores al promedio nacional), altos niveles de pobreza, desempleo y una limitada cobertura en salud, entre otros factores (ETH, 2015).

Desde el punto de vista privado, las causas de los conflictos sociales surgidos en el contexto de la industria minera radican en una serie de factores que tienen causales de perturbación y factores agravantes de los conflictos sociales. Los aspectos causales de perturbación incluyen; la debilidad de la

¹² Esta es una iniciativa del Gobierno Nacional que cuenta con el asesoramiento y apoyo técnico del PNUD.

acción estatal en relación a la infraestructura y los servicios, el incumplimiento estatal relacionado con los pagos o los acuerdos de inversión, la interpretación de la legislación, la polarización y el movimiento social contra la minería, la coincidencia de proyectos en una zona, la ausencia de oportunidades fuera de la minería, las expectativas generadas por la actividad minera y la generación de corrupción y clientelismo. Por otro lado, los factores agravantes de los conflictos sociales, para este sector, son; el desconocimiento de las características de los proyectos, la nueva Ley de Regalías, la disfunción de la autonomía indígena y afrocolombiana, la ausencia de políticas de prevención o de alerta temprana y la descoordinación institucional (ACP, 2012).

Estas problemáticas, asociadas a la violencia de tipo estructural actúan como un trasfondo que genera un caldo de cultivo de la conflictividad social en las regiones donde opera la actividad extractiva. Al menos una parte de la explicación radica en que muchas de las regiones donde se da una alta actividad extractiva tanto minera como petrolera pertenecen a la denominada periferia Colombiana, territorios donde en general, existe un alto descontento y sentido de ausencia del Estado (Ramos, 2016).

F. Factores generadores de conflictos y conflictividad social en Colombia

Los conflictos sociales vinculados a las industrias extractivas en Colombia se encuentran insertos en un contexto general de conflictividad social más amplio con profundas raíces estructurales. En el caso de Colombia podemos encontrar factores de violencia estructural, de tipo económico y político, y de violencia cultural que pueden ayudar a entender dicha conflictividad social. Esta violencia estructural encuentra gran parte de su explicación en una serie de elementos que afectan de forma directa o indirecta a las industrias extractivas, como son; el tema agrario, el uso y tenencia de la tierra; la débil presencia del Estado en amplios territorios dentro del mismo; la persistencia de la pobreza y un bajo desarrollo social; la coyuntura y el contexto político-económico; las externalidades sobre el medio ambiente y la ausencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana y de espacios de diálogo.

En estos contextos con una alta violencia estructural, la industria extractiva se ha constituido como un actor más que ha pujado por los recursos naturales de las regiones, distorsionando las dinámicas económicas y sociales preexistentes, profundizando y agudizando estos conflictos pre-existentes.

Dentro de este contexto, el tema agrario, específicamente en relación al uso y la tenencia de la tierra, supone un elemento central en la conflictividad social en Colombia, alimentando las movilizaciones de carácter reivindicativo en la década de 1920-1936 y protagonizando la violencia acontecida en los años 50, explicando el fenómeno del nacimiento de las guerrillas y convirtiéndose en una constante en la justificación de éstas (Pécaut, 2015). En esta misma línea, Sánchez (2005) sugiere que, entre los diversos conflictos estructurales que no han encontrado solución por vías democráticas y pacíficas, el conflicto por la tenencia y el uso de la tierra es el que mayor incidencia ha tenido en la generación de la confrontación violenta. Desde una perspectiva histórica, Palacios (2012) sugiere que la cuestión de la tierra remite a un país que no consiguió deshacerse del latifundio colonial, que absorbió los derechos de la propiedad dando pie al despojo “legal” de las tierras de los campesinos, o de las comunidades indígenas o afrodescendientes, y el cierre “legal” al acceso de los bienes baldíos o a los derechos laborales del campo colombiano.

En la misma lógica, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 1999) señala que el conflicto por la tierra o el conflicto agrario se explica por la dinámica concentradora y exclusiva de la tierra existente en Colombia, generando tradicionalmente una competencia por ésta, que ha propiciado el enfrentamiento entre la clase latifundista (ganadera), las grandes corporaciones agroindustriales y la clase minifundista o del pequeño campesinado articulando una pugna asimétrica de poder alrededor de su titularidad y control. Asimismo, Fajardo (2015) atribuye también el problema a las formas de apropiación de la época colonial, junto con las reformas de mediados del siglo XIX, que propugnaron unas formas monopólicas y excluyentes de titularidad de la tierra que restringieron la figura del pequeño y mediano propietario. En particular, señala este mismo autor, que las grandes concesiones de tierras de 1827 y 1931 y la expansión de los grandes latifundios sobre tierras baldías propició que los

campesinos, dentro de un proceso colonizador, se movieran más allá de la frontera agraria establecida, produciéndose una secuencia, repetida en el tiempo, de colonización-conflicto-migración-colonización, la cual dura hasta nuestros días.

Sin embargo, es importante destacar que en cada país latinoamericano existen regiones que presentaron dificultades para ser incorporadas en los territorios de ejercicio efectivo del poder de la administración colonial, por una variedad de motivos. En el caso de Colombia, el estado colonial no logró nunca imponer su dominio en más de la mitad del territorio, específicamente en; la Alta Guajira, la Sierra Nevada de Santa Marta, la serranía del Perijá, el Catatumbo y el valle medio del río Magdalena, la serranía de San Lucas, el litoral pacífico y la mayor parte de la Amazonía y la Orinoquía, entre otras regiones (Serje, 2011). Estas regiones fueron incorporadas a los territorios de los Estados independientes siendo desconocidas e incluso inexploradas. En ellas subsistieron y se refugiaron los pueblos indígenas que fueron posteriormente sometidos por los ejércitos nacionales, concluyendo el proceso emprendido por la Conquista española, en un proceso mediante el cual estas regiones periféricas fueron incorporadas de forma desigual a los territorios nacionales con una menor autonomía de la que gozaban otras unidades políticas (Serje, 2011; Alimonda, 2015). La constitución de estas zonas como periféricas fue y sigue siendo un proceso imprescindible para la consolidación de la identidad y constitución del “centro”, ya que ambos procesos actúan como opuestos binarios. Las regiones periféricas han sido aquellas caracterizadas por contar con una globalización débil, o ausente, con regímenes políticos represivos, inmersas en la pobreza y los conflictos crónicos. En contraposición, el “centro” es descrito y entendiendo como aquellas regiones en donde la globalización se encuentra en su forma más densa mediante extensas redes de interconexión, de transformaciones financieras, del flujo liberal de los medios, de seguridad colectiva, con gobiernos estables y niveles ascendentes de vida (Mudimbe en Serje, 2011). Mediante estas narrativas, que dan forma a cómo las sociedades imaginan políticamente el territorio en diversas escalas, la intervención del “centro” en la “periferia” se ve legitimada, al tener estas regiones una dimensión estratégica para los centros, por ser esenciales para la reproducción económica.

Bajo esta lectura, la geografía colombiana ha determinado su situación económica y social. Este diagnóstico de la realidad, delimita las formas de abordaje de dicha conflictividad y las prácticas utilizadas para su solución. Según Fajardo (2015) al contrario que otros países que han experimentado fuertes procesos de desarrollo gracias a sistemas productivos basados en una fuerte intensidad de capital, materializados en el desarrollo de una industria sostenida por flujos migratorios del medio rural al urbano, en el caso colombiano desde la independencia de España, las transformaciones económicas se orientaron a un sistema propio de una economía de enclave, comercializadora de oro, minerales, maderas y cueros, entre otros recursos, que posteriormente fueron sustituidos por cultivos de banano, caña de azúcar y café que fueron desarrollando pequeñas, medianas y grandes explotaciones. El enclave surgió mediante un sistema de “concesiones” a las empresas (privadas y públicas) de los centros metropolitanos, que tenían como fin facilitar la extracción intensiva y extensiva de los recursos naturales en los países y regiones de la periferia del imperio. Estas empresas requerían de grandes inversiones de capital y energía, y también del control de vastas extensiones de territorio y de un gran número de personas. En estos enclaves, las empresas extranjeras han actuado históricamente como poderes independientes, desarticuladas del resto de la economía (Vega en Serje, 2011). Este aislamiento implica el desarrollo de una infraestructura considerada esencial para la actividad extractiva. Debido a que el interés primordial de las empresas extractoras es el lucro de sus inversionistas, el legado que deja esta infraestructura responden a las necesidades de la explotación y no a las del país, por lo que en la práctica, este tipo de actividades económicas organizadas en enclaves no se han traducido en beneficios locales, ni regionales, ni han elevado la vida de las poblaciones.

Un número importante de estos conflictos sociales generados alrededor de las industrias extractivas se han articulado como formas de desafiar la territorialidad del Estado-nación por un amplio rango de actores, en la búsqueda de un contra-espacio, como apunta el caso de la región del Pacífico colombiano. La región se caracteriza por una exuberante biodiversidad y un bosque penetrado por una red extensa de ríos, en donde vive la gran mayoría de la población que practica una economía de subsistencia basada en la agricultura, la pesca y la minería artesanal. Como apunta Oslender, la relativa

ausencia del Estado posibilitó la explotación sin control de los recursos naturales por actores económicos de fuera de la región (2010).

Los diversos gobiernos otorgaron las concesiones a empresas mineras y madereras para la tala de los bosques y la minería de oro a gran escala, produciendo altos niveles de deforestación y contaminación del medio ambiente. En respuesta, a partir de la segunda mitad de los años 80 se comenzó a articular una resistencia de las comunidades afro-descendientes, sobre todo en el Departamento de Chocó, en contra de estas prácticas de extracción poco sostenibles.

En el caso de estas comunidades, el río conforma un espacio de interacción cotidiana, de ritual, de fuente de información y medio de comunicación con otras comunidades y supone el referente de valor de identidad de los grupos. A nivel organizacional las comunidades se establecen en consejos comunitarios a lo largo de los ríos, siguiendo la “lógica del río”. Estos consejos comunitarios establecieron que en la parte alta del río se diera énfasis a la producción minera artesanal, hacia la parte media a la producción agrícola y el tumbado selectivo de árboles maderables, y hacia la parte baja a la pesa y la recolecta de conchas, moluscos y cangrejos (PCN, 1999 en Oslender, 2010). Por lo tanto estos consejos comunitarios decidían, entre otras cosas, sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en su territorio (Oslender, 2010).

Con el Artículo Transitorio 55 (A5-55) de la Constitución de 1991, se abrió paso la Ley 70 que otorgaba derechos territoriales colectivos a las comunidades que ocupaban dichas zonas rurales, consolidándose como autoridades legales de éstas dentro del territorio del Estado. La legislación preveía la posibilidad de titular colectivamente 5 millones de hectáreas de bosque territorial, por lo que las empresas interesadas en la extracción de los recursos debían negociar con las comunidades. Mediante esta legislación el Estado pudo satisfacer sus intereses, declarando a las comunidades afro-descendientes como las responsables de la protección del medio ambiente y la biodiversidad de su región e incorporando a estas comunidades en su lógica desarrollista. Sin embargo, y como señala Oslender (2010), en el momento en que se entregaban los primeros títulos colectivos a las comunidades beneficiarias, irrumpieron grupos paramilitares armados revirtiendo dicha dinámica e instaurando cultivos de palma africana en la región para satisfacer sus intereses económicos. En línea con lo anterior, como apunta el PNUD (2011), a los conflictos tradicionales por el uso y tenencia de la tierra motivados por la polarización de las zonas con vocación productiva para la actividad ganadera, la ausencia del Estado en vastas regiones del territorio y la existencia de una política de enclave (incluyendo aquella orientada a los cultivos ilegales), se han adherido recientemente otros conflictos por el uso de grandes áreas para la producción de biocombustibles y la expansión de las industrias extractivas.

La lucha por el territorio para estas comunidades no implicaba únicamente la lucha por proteger y defender su sustento vital si no por proteger su historia y diferenciar su etnicidad e identidad política articulada alrededor del agua, y específicamente de los ríos y a su vez por reapropiarse de la naturaleza y de la cultura en un proceso de resistencia a ser absorbidos en términos de valores de mercado (Leff, 2003). Con ello, este tipo de luchas articulan el derecho a disentir de lo preestablecido, en donde más allá de ser una lucha por la distribución (o apropiación) de bienes materiales, es una lucha por los valores y significaciones asociados a los bienes.

G. Propuesta de análisis de la conflictividad social en el sector de las industrias extractivas en Colombia

En este apartado se propone un modelo de análisis de las causas generadoras de conflictos sociales en el sector de hidrocarburos en los departamentos de Santander, Norte de Santander, Meta, Casanare y Putumayo de Colombia desde la perspectiva de las comunidades¹³. Este modelo podría ser extensible, en cierto grado, a otros ámbitos de la explotación de los recursos naturales como la minería.

¹³ Eduardo Ramos, dentro de sus estudios de doctorado, realizó un trabajo de campo en las principales zonas petroleras de Colombia (Santander, Norte de Santander, Meta, Casanare y Putumayo) que a posteriori utilizó para desarrollar este marco de análisis.

Este modelo sostiene que son las características históricas y estructurales de los territorios las que conforman el trasfondo social conflictivo, inserto en un marco de violencia estructural, en donde operan las empresas extractivas. Históricamente las zonas productoras de hidrocarburos en Colombia, denominadas periféricas, han contado con una débil presencia del Estado, existiendo una concepción del poder público que con frecuencia ha servido para representar de forma exclusivista los intereses de los partidos políticos y de sus grupos de interés. Esta debilidad estatal se ha visto reflejada, por un lado, en la ausencia de espacios efectivos de voz y representación para canalizar los problemas y necesidades de las poblaciones de los territorios. Y por otro lado, en la baja capacidad para gestionar los asuntos públicos claves de las instituciones públicas en relación a, por ejemplo, la planificación del desarrollo territorial. Todo ello, dentro de un contexto, en el que ha habido, a menudo, una deficiente articulación y coordinación entre el nivel nacional y sub-nacional, los cuales han coexistido en permanente tensión, contribuyendo al bajo nivel de desarrollo en dichos territorios.

El desarrollo de las industrias extractivas se ha llevado a cabo en contextos con una violencia estructural preexistente, moldeada por una serie de variables en donde sobresalen una deficiente planificación territorial, un bajo índice de desarrollo humano y una ausencia de espacios efectivos de participación y diálogo. Al instalarse en estos territorios, la industria del petróleo y el gas contribuye a potenciar las problemáticas existentes. Aunado a lo anterior, la presencia de actores armados ha permeado y moldeado esta conflictividad social. No obstante, es importante señalar que los conflictos sociales vinculados a las industrias extractivas, en ocasiones existen al margen de la actuación de los actores armados.

A un nivel más concreto, la situación de violencia estructural preexistente en los territorios estudiados puede asociarse a los siguientes factores principales que interactúan entre sí, estableciendo relaciones de causa-efecto, los cuales reproducen esta violencia estructural y generan, en consecuencia, una conflictividad social latente o manifiesta en estos territorios.

En los departamentos estudiados las comunidades perciben una falta de rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los fondos públicos como uno de los detonantes de estos conflictos. Las comunidades alegan la existencia de comportamientos clientelares institucionalizados, a menudo aceptados por la propia población, la existencia de corrupción y una percepción de una ausencia de claridad de las “reglas del juego”, potenciada por la falta de coordinación e integración interinstitucional. En estos territorios coexisten las dinámicas formal e informal que se superponen y entremezclan creando un marco de funcionamiento difuso. En este sentido, pese a que formalmente pueda existir un marco normativo claro, éste queda cuestionado por comportamientos poco transparentes y las dinámicas propias de los territorios que los perciben como exógenos. La existencia de una fuerte cultura clientelar y la falta de incentivos para el desarrollo de políticas a medio y largo plazo que trasciendan los mandatos de las administraciones departamentales y locales, genera una inadecuada planificación del territorio.

Las comunidades reportaron sentir que las instituciones estatales a menudo no representan sus intereses, lo cual produce, en ciertos casos, un clima de confrontación y desconfianza entre ambos. Esta falta de confianza se manifiesta en la percepción de que los sistemas políticos son excluyentes y carecen de espacios de diálogo y representación, los cuales favorecen a unos determinados grupos de interés representados por los partidos políticos.

En este sentido existe la percepción, en ciertos sectores de la población de los departamentos estudiados, de que las instituciones públicas pueden llegar ser meras agencias de contratación. Junto con lo anterior, las comunidades mencionan la existencia de puertas giratorias¹⁴, las cuales suponen la contratación de altos funcionarios por parte de las empresas extractivas, lo que puede favorecer los intereses de las empresas en detrimento del interés general.

Las comunidades visitadas señalaron que la industria petrolera provoca una distorsión económica en las regiones en donde se instala, aumentando, por los altos salarios, el poder adquisitivo de los

¹⁴ Para evitar conflictos de intereses, el gobierno colombiano promulgó la Ley 1474 estableciendo límites a la movilidad de los funcionarios públicos al sector privado y evitar casos de corrupción.

trabajadores, generando un factor de impulso para la llegada de trabajadores migrantes. El pobre tejido económico existente en muchas regiones colombianas, predominantemente agropecuarias, coexiste con la actividad petrolera por lo que al instalarse la industria petrolera toda la actividad económica se centra en torno al sector distorsionando, en algunos casos, las relaciones económicas y alterando las vocaciones productivas de los territorios. Asimismo señalan como una importante problemática la inmigración atraída por las industrias extractivas, que genera una competencia por el empleo y por los servicios públicos, además de la atracción de otras actividades no deseadas como la delincuencia, la prostitución y la drogadicción.

En relación a los aspectos laborales que surgen como un generador de conflictos sociales vinculados con las industrias extractivas, éstos se centran en la relación entre las operadoras, los contratistas y los empleados, al igual que en los beneficios derivados de la actividad, la intermediación de los cupos laborales, las altas y bajas rotaciones, y demás aspectos propios de las relaciones contractuales. Las comunidades locales, y, en concreto, las juntas de acción comunal, demandan más contrataciones por parte de las empresas extractivas, una demanda laboral que las empresas no pueden absorber.

En varias ocasiones, la violencia de los actores armados ejercida contra las poblaciones de los territorios, donde el Estado con frecuencia no ha estado en posición de ejercer el monopolio legítimo de la violencia, ha socavado los servicios públicos y ha generado una ausencia de oportunidades para una vida digna de su población. En algunos casos, estos actores armados, cooptan la administración y sus recursos para sus propios intereses centrándose principalmente en controlar las fuentes de recursos financieros y las zonas estratégicas, que pueden ser surtidoras de ingresos económicos. En este sentido, la lucha por el control sobre los recursos naturales y su comercialización es percibida principalmente como una fuente de ingresos, es decir como una oportunidad para los beligerantes. Entre múltiples factores políticos, sociales, geográficos y económicos, una inadecuada gobernanza de los recursos naturales en conjunto con una abundante dotación y riqueza de los mismos facilitan la presencia de actores armados que compiten con el propio Estado por el control de los territorios.

La implantación de la industria extractiva se acompaña de la creación de empresas para suministrar bienes y servicios a las empresas petroleras en temas relativos al transporte, la hostelería y el catering, entre otros. Debido a la fuerte concentración económica sobre el sector de hidrocarburos, estas empresas altamente dependientes de la actividad extractiva presionan a las empresas extractivas para que les contraten y las acusan de contratar empresas externas a la región. En este sentido han sido escasas las políticas centradas en desarrollar y mantener sistemas productivos alternativos a la industria petrolera y los procesos de industrialización en estos territorios no se han llevado a cabo de forma racional y ordenada. Asimismo, las estrategias efectivas para la capacitación de las empresas locales para la provisión de servicios y para el desarrollo de planes de viabilidad empresarial han sido escasas.

Con frecuencia las comunidades alegan sobre el mal estado de las carreteras y la afectación de las vías, debido al transporte pesado o de crudo, lo que, en algunos casos, es percibido como un constreñimiento al desarrollo económico de las regiones. Por ende, las comunidades reclaman a las empresas su reparación, a lo que las mismas responden de forma negativa, arguyendo que es competencia del Estado.

Las comunidades, denuncian que el Estado no cumple en su totalidad con sus funciones reguladoras y sancionadoras en materia de medio ambiente específicamente durante la fase de exploración sísmica. Estas comunidades demandan a las empresas petroleras una mayor inversión en la mitigación de las externalidades negativas generadas por esta actividad y para la mejora de las condiciones de vida en salud, educación, agua y saneamiento. Asimismo las comunidades demandan a las empresas inversión en formación para el empleo y el emprendimiento y en el desarrollo de sistemas productivos alternativos, por ejemplo en el campo de la agricultura. En estas regiones existen serias problemáticas en la prestación de servicios básicos asociados a la baja capacidad de las instituciones públicas y a la supuesta ausencia de transparencia y rendición de cuentas, por lo que, en muchos casos las comunidades perciben a las empresas como el sustituto del Estado en la prestación de estos servicios los cuales son, a priori, competencia del Estado.

La implementación del nuevo Sistema General de Regalías¹⁵ ha sido altamente controvertido debido a la drástica reducción de las transferencias a las regiones petroleras, poniendo en peligro, en algunos casos, la sostenibilidad del gasto público en materia de educación, sanidad, agua y saneamiento. Asimismo, este sistema estableció unas normas de acceso a estos recursos que requieren de una capacidad técnica y de personal que las administraciones locales no poseen, por lo que las autoridades de estas zonas solicitan de forma recurrente la reconsideración del actual sistema de regalías, al considerarlo un sistema injusto por ser las localidades que sufren las externalidades negativas de la acción petrolera. En este sentido, pese a las importantes cantidades de dinero recibidas por estas regiones, en las mismas ha habido una deficiente planificación del gasto, debido a la falta de un enfoque de sostenibilidad.

Debido a la falta de un censo actualizado de las tierras, existen importantes deficiencias en los mecanismos de formalización de propiedad de las tierras lo que produce conflictos entre las empresas petroleras y los habitantes de las áreas de influencia por el uso y la propiedad de los predios. Este hecho se debe en gran parte a una débil institucionalidad que se ha dado tradicionalmente en los departamentos petroleros, intensificada en algunos casos por su condición periférica.

Aunque no se pueden establecer categorías puras, se establece a continuación una clasificación de cómo actúan o interactúan las empresas de hidrocarburos en este marco de conflictividad descrito. Estos conflictos sociales quedan enmarcados en las relaciones entre el gobierno (nivel nacional y subnacional), las comunidades de las áreas de influencia y las empresas extractivas. Bajo el término de gobierno se alude a las instituciones a nivel nacional o sub-nacional con competencias que regulan, supervisan y administran el sector minero-energético, o que se constituyen como partes interesadas dentro del sector. Ejemplos de esto son, a nivel nacional, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Minas y Energía y a nivel sub-nacional, las gobernaciones de los departamentos, las alcaldías de los municipios de áreas de influencia petrolera y las corporaciones autónomas regionales que tienen competencia en materia ambiental. En relación a las comunidades destacan, fundamentalmente, las Juntas de Acción Comunal pertenecientes a las áreas en donde se desarrollan los proyectos extractivos y algunas organizaciones de la sociedad civil como sindicatos, grupos ambientalistas, plataformas políticas y gremios profesionales (como por ejemplo, ganaderos, agricultores, pescadores y contratistas de bienes y servicios de las empresas petroleras radicadas en las áreas de interés). En relación a las empresas del sector de hidrocarburos, se destacan las empresas operadoras que cuentan con los derechos de exploración y explotación de los hidrocarburos. A su vez, dentro de la categoría, se incluyen otras empresas que contrata la operadora, como son las empresas para la exploración, las empresas encargadas de la extracción del petróleo y las encargadas del transporte para el traslado del crudo.

En este marco de relaciones se establece a continuación un primer nivel de conflictos:

- Generadores de conflictos sociales. Las empresas de hidrocarburos pueden llegar a ser generadoras de conflictos sociales debido a, una serie de factores entre lo que sobresalen, una mala praxis en materia social y ambiental. La ausencia de claridad en las reglas del juego, donde el Estado haga cumplir las obligaciones y los compromisos adquiridos por las empresas en materia social y ambiental, ha permitido a ciertas empresas operar sin mecanismos sancionadores efectivos.
- Detonantes o potenciadores de conflictos sociales. Las empresas de hidrocarburos operan en contextos con una conflictividad social manifiesta o latente, anterior a la llegada y comienzo de sus actividades en la región, provocada por un contexto de violencia estructural. El establecimiento de la industria y las externalidades negativas que esta puede llegar a generar, detona o ahonda los conflictos latentes o ya instalados en la sociedad.

¹⁵ El nuevo sistema supone que los recursos se distribuirán en todos los departamentos del país a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y el Fondo de Compensación Regional (FCR). Adicionalmente se ahorrará a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial (Fonpet). Todos los recursos del SGR financiarán proyectos de inversión presentados por la entidades territoriales a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), quienes serán los encargados de definirlos, evaluarlos, viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos.

- **Receptores de conflictos sociales.** Las comunidades exigen a las compañías de hidrocarburos una mejora de sus condiciones de vida, junto con mayores inversiones y prestaciones de servicios relacionados con la salud, la educación y otros servicios públicos como el agua y el saneamiento. Las empresas asumen las competencias que originalmente le corresponderían al Estado por lo que las comunidades equiparan las obligaciones de las empresas con las del Estado.
- **Catalizadores de conflictos sociales.** Las comunidades locales usan los conflictos sociales surgidos, vinculados con las empresas extractivas, para canalizar demandas al Estado relacionadas con la mejora de sus condiciones de vida.

Aunque los conflictos sociales son de diversa índole, según el trabajo de campo realizado, la falta de capacidad de actuación del Estado aparece como una constante subyacente en esta conflictividad. Aunque esto no exime de ningún modo de la responsabilidad de las empresas extractivas, el Estado debe generar unas bases mínimas para el bienestar socioeconómico de las poblaciones donde se desarrollan los proyectos extractivos. El Estado es el ente regulador de la vida social y el garante del cumplimiento de la legalidad para todos los actores involucrados. Por ejemplo, los conflictos de carácter ambiental están plenamente ligados a la política pública y al desarrollo legislativo del medio ambiente, así como al papel del Estado como regulador y sancionador en la materia. En este aspecto, muchas veces la actividad extractiva en Colombia se ha desenvuelto al margen de la legalidad o más allá de ésta, siendo responsabilidad del Estado velar por el cumplimiento de la normativa y no esperar que las empresas se autorregulen por sí mismas.

Dentro de esta dinámica de violencia estructural, la ausencia de mecanismos efectivos de representatividad o de participación de las comunidades para canalizar demandas, diferencias y expectativas ante la actividad extractiva supone uno de los principales desencadenantes de conflictividad social y de violencia cultural. En el imaginario de las comunidades, esto legitima al conflicto social y a la confrontación, mediante la vía de hecho, como la única forma de interactuar con el Estado o/y la industria.

A pesar de estas afirmaciones sobre el papel del Estado en este contexto de conflictividad, no se debe obviar la importancia de la participación de las comunidades para generar su propio desarrollo y así evitar la creación de una cultura de dependencia y victimización, asignando toda la responsabilidad y culpabilidad al Estado y a las empresas extractivas.

V. Conclusiones

Pese a la heterogeneidad de los contextos de conflictividad social vinculados con las industrias extractivas en los países de América Latina y el Caribe, existen evidentes factores comunes de dicha conflictividad. Una serie de factores de violencia estructural, ligados a la falta de desarrollo humano, actúan como catalizadores de estos conflictos sociales. En el caso de las regiones o territorios con alta dependencia y una fuerte concentración económica sobre la actividad extractiva, estos factores son, entre otros, las desigualdades existentes entre los centros de poder y las periferias en donde se lleva a cabo la actividad extractiva, los persistentes niveles de pobreza y desigualdad que afectan a la cohesión social y a la percepción sobre la actividad extractiva, la persistencia de un modelo de extracción organizado en torno a enclaves productivos y la compleja relación entre las comunidades indígenas y el Estado. Junto a esto, se destaca la ausencia tradicional de espacios efectivos de diálogo y de participación social para la definición de una visión conjunta del desarrollo de los territorios.

Los factores de tipo coyuntural ligados al fin del superciclo de las materias primas también impactan en la creciente conflictividad social vinculada con la actividad extractiva, suponiendo un reto para su adecuada gobernanza y gobernabilidad en América Latina y el Caribe. Por un lado, una menor disponibilidad de las rentas ligadas a la actividad extractiva puede poner en peligro la sostenibilidad de las políticas sociales emprendidas en la última década, soportadas por estas rentas y, por otro lado, puede crear un escenario de destrucción de empleo directo e indirecto, al menos, a corto y medio plazo. Estos dos factores pueden detonar nuevos conflictos sociales y profundizar los existentes y, por lo tanto, generar inestabilidad en las regiones donde operan las industrias extractivas. Sin embargo, la actual coyuntura de precios a la baja de las materias primas puede suponer una oportunidad para un reordenamiento y racionalización del sector basado en una mayor sostenibilidad.

La nueva gobernanza de los recursos naturales promovida por la CEPAL (2016), requiere que se produzcan cambios jurídicos e institucionales, un acceso equitativo a los recursos como prioridad de las políticas públicas, la exigencia de realizar evaluaciones de impacto ambiental y social junto con el aumento de las oportunidades y los requisitos de participación pública y el acceso abierto a los mecanismos de resolución. Cambiar el paradigma de la explotación de los recursos naturales mediante una gobernanza compatible con la sostenibilidad y la igualdad en América Latina y el Caribe requiere llegar a acuerdos sociales y por tanto evolucionar hacia un modelo más participativo en la toma de

decisiones en torno a los proyectos extractivos que permitan la construcción de visiones conjuntas de desarrollo humano y desarrollo sostenible.

Pese a la gran variedad de motivaciones existentes en torno a los conflictos sociales vinculados a las industrias extractivas, analizadas en el presente documento, la necesidad de la acción preventiva es clara. Por ello, la gobernanza de los recursos naturales se alza como la mejor forma de prevención de conflictos.

Los conflictos sociales vinculados con las industrias extractivas interactúan con tensiones y presiones preexistentes de diversa naturaleza y en diversas escalas, lo cual exige intervenciones específicas a nivel local, nacional, regional e incluso internacional, conformando una nueva gobernanza multi-escalar de los recursos naturales. Debido a su naturaleza multi-escalar, se requiere contar con un análisis de la cadena de valor completa del recurso en cuestión, dado que en cada etapa del proceso de desarrollo de la actividad extractiva existen conflictos potenciales y diferenciados. En esta línea, los conflictos relacionados con la ausencia de participación y voz de las comunidades involucradas ocurre principalmente en las primeras etapas del proceso, durante la exploración y asignación de concesiones, debido principalmente a la falta de cumplimiento con el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa. Por otro lado, los conflictos relacionados con la generación de empleo y afectación del medio natural, entre otros, ocurren principalmente durante la fase de construcción de la infraestructura de acceso y operación y la ejecución de la propia actividad extractiva.

Como explora el documento, el objetivo de los esfuerzos destinados a la transformación de los conflictos consiste en perseguir un cambio social no violento, buscando así la prevención de la violencia y no del conflicto. Esto se debe a que los conflictos sociales, connaturales a la existencia de toda sociedad, no son necesariamente negativos, sino que pueden convertirse en una oportunidad de cambio si se abordan sus causas desde una perspectiva constructiva y transformadora. De lo contrario, las causas subyacentes a los conflictos que no se tratan pueden derivar en episodios de violencia.

Como demuestra el caso colombiano, aplicable a otros contextos de conflictividad en la región, los conflictos sociales vinculados a las industrias extractivas se encuentran insertos en un contexto general de conflictividad social más amplio, con profundas raíces estructurales. La industria extractiva se instala en un contexto con una serie de factores de violencia estructural pre-existentes, de tipo económico y político, y de violencia cultural. Al instalarse en estas zonas, la industria extractiva ha contribuido a potenciar las problemáticas existentes de; falta de rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los fondos públicos; la falta de confianza histórica entre las comunidades y las instituciones estatales; las distorsiones económicas producidas por la llegada de la industria petrolera, impactando en los salarios, los movimientos migratorios y la atracción de actividades ilícitas; la presencia pre-existente y la violencia ejercida hacia las poblaciones locales por parte de actores armados; y, la afectación de la actividad sobre la infraestructura; entre otros factores.

En diversas instancias, por tanto, las empresas pueden ser; generadoras, detonantes o potenciadoras, receptoras o catalizadoras de conflictos. Es por tanto, que en estos contextos complejos, el rol del Estado, como garante del cumplimiento de la legalidad para todos los actores involucrados se torna una pieza angular en la resolución y transformación de estos conflictos. Pese a lo anterior, el protagonismo del Estado en la transformación de estos conflictos no exime a las empresas extractivas de su responsabilidad como generadoras de desarrollo y de la importancia de que las comunidades locales se empoderen.

Es necesario crear espacios de diálogo, concebidos como un esfuerzo para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la promoción del desarrollo, que trate de redefinir la relación entre la ciudadanía, y en particular las comunidades locales donde se desarrollan los proyectos extractivos, el Estado y el sector de las empresas extractivas. Estos espacios de diálogo requieren de planificación previa para que no sean deslegitimizados y trivializados. En este sentido el diálogo, entendido como un elemento proactivo, generador de desarrollo humano que trata de prevenir las consecuencias más negativas y destructivas de los conflictos, no es un proceso espontáneo al que se deba recurrir sin tener en cuenta las condiciones específicas de los contextos y sin contar con los mecanismos adecuados que faciliten, supervisen y hagan seguimiento de los acuerdos alcanzados a partir de esta experiencia.

Se requiere un mayor esfuerzo gubernamental en la caracterización y cuantificación periódica y sistematizada de la conflictividad social asociada a las industrias extractivas para tener una estrategia clara de abordaje basada en una información mutuamente creíble por los distintos grupos de interés. En este sentido la información es difusa y a menudo obsoleta sobre todo en lo relativo a la actividad minera.

Las intervenciones apropiadas dependen de la combinación de los factores estructurales y coyunturales, las respuestas a las necesidades de subsistencia, las estructuras de gobernanza existentes junto con el propio nivel de intensidad y las características del conflicto. Para la adecuada toma de decisiones por parte del sector público se requiere conocer en profundidad el mapa de actores de cada región con el objetivo de identificar aquellos en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión. Con ello, podrá darse visibilidad a los previamente marginados para que el diseño de las políticas públicas relacionadas con la minería y la planeación territorial incluyan criterios de sostenibilidad, derechos humanos y equidad que velen por el ejercicio efectivo de los derechos sociales y políticos de las comunidades, y así lograr una minería que contribuya al crecimiento sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Bibliografía

- Alimonda, H. (2015), “*Mining in Latin America: coloniality and degradation*” en: *The International Handbook of Political Ecology* (Ed. Bryant, R. L.) King’s College London, UK, Edward Elgar Publishing.
- Altomonte, H. y Sánchez, R. J. (2016), “Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe”, Libros de la CEPAL, N° 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.
- Asociación Colombiana del Petróleo (ACP) (2015), “Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales 2014”. Bogotá, Colombia.
- _____ (2012), “Caja de herramientas, hacia el aseguramiento de buenas prácticas”. (Documento elaborado a partir del Taller Resolución y Transformación de Conflictos, realizado en Cartagena de Indias del 16 al 18 de mayo de 2012, en el marco del VIII Congreso Internacional de Minería y Petróleo).
- Auty, R. M. (2001), “*The political economy of resource-driven growth*”, *European Economic Review*, Vol. 45, páginas 839-846.
- Bebbington, A. y Bury, J. (2009), “*Institutional challenges for mining and sustainability in Peru*”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol 106, Número 41.
- Bedoya, C., Caravedo, J., Moreno, G., Puma, L., y Salazar, K. (2010), “Guía para la Transformación de Conflictos Socio- Ambientales”. (Solicitado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA). Lima: Prodiálogo.
- Berraondo, M. (2016), “Derechos territoriales y consulta previa de los pueblos indígenas de América”. CEPAL/CELADE, Documento de consultoría no publicado.
- _____ (2013), “Territorios indígenas: Entre los reconocimientos de papel y la garantía de un derecho”, Programa para la Implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas (PIDPI), (en línea) <http://www.ipesderechoshumanos.org/pdf/proyecto-implementacion-territorios-indigenas-mikel-berraondo.pdf>.
- Calderón, F. (2012), “La Protesta Social en América Latina”. Cuaderno de Prospectiva Política 1, Vol. 1. Fundación Unir y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Caravedo C., J. (2014), “Construyendo diálogos genuinos, productivos y sostenibles”. En: *Minería, Conflicto Social y Diálogo*. Prodiálogo: Lima.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) (2012), Informe Especial. “Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia 2012”. Bogotá.
- Chavarro, D. y Rampf, D. (2014), “Las tendencias de la sociedad civil en Colombia”, Bogotá: Antropos.
- Collier, P. (2000), “*Economic causes of civil conflict and their implications for policy*”. Washington, DC: World Bank.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), “Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible” (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- _____(2016), “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe”, Santiago.
- Conflict Sensibility (2004), “*Conflict Sensitive Approach to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding*”. A Resource Pack.
- Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos (CODHES) (1999), “Un País que Huye: Desplazamiento y Violencia en una Nación Fragmentada”.
- Coser, L. (1970), “Nuevos aportes a la teoría del conflicto social”. Bogotá: Amorrortu.
- Culbertson, H., Lederach, J., y Reina Neufeldt, R (2007), “*Reflective Peacebuilding: A Planning, Monitoring, and Learning Tool Kit*”. Kroc Institute and Catholic Relief Services Southeast East Asia Regional Office. Disponible en: <http://kroc.nd.edu/research/books/strategic-peacebuilding/275>.
- Dahrendorf, R. (1962), “Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial”. Editorial Rialp. Madrid.
- _____(1988), “El conflicto social moderno”. Madrid: Biblioteca Mondadori.
- Dalby, S (2002), “*Environmental security*”, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2010), “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos”.
- _____(2015), “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”.
- El Tiempo (2015), “Ecopetrol deja de producir 64.000 barriles diarios en 2014”. (en línea) <http://www.eltiempo.com/economia/empresas/asamblea-de-ecopetrol/15467596>, 26 de marzo.
- Equipo Marco Interinstitucional para la Acción Preventiva de las Naciones Unidas/Unión Europea (2012), “Recursos renovables y conflictos. Kit de herramientas y orientación para la prevención y gestión de conflictos de tierras y recursos naturales” (en línea) http://www.un.org/es/land-natural-resources-conflict/pdfs/GN_Renew.pdf.
- _____(2012b), “Industrias extractivas y conflictos. Kit de herramientas y orientación para la prevención y gestión de conflictos de tierras y recursos naturales” (en línea) http://www.un.org/es/land-natural-resources-conflict/pdfs/GN_Extractive.pdf.
- Estrategia para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector de Hidrocarburos (ETH) (2016), (Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Interior, Ecopetrol y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Diagnóstico de la Conflictividad Social”. Bogotá.
- Fajardo, D. (2015), “Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana”. En: *Conflicto Social y Rebelión Armada en Colombia*. Bogotá: Gentes del Común.
- Fisas, V. (1988), *Cultura de paz y gestión del conflicto*. Barcelona: Icaria.
- Folchi, M. (2001), “Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas”, *Ecología Política*, Vol. 22.
- Fontaine, G. (2004), “Enfoques conceptuales y metodológicos para una sociología de los conflictos ambientales”, en Cardenas M. y Rodriguez M. (eds). *Guerra, Sociedad y Medio Ambiente*. Foro Nacional Ambiental. Bogotá, Mayo 2004.
- Fraser Institute (2015), “Survey of Mining Companies”.
- Fundación CREER (2016), Documento de trabajo: “Tipología de conflictos de la minería de carbón, oro y materiales de construcción; y metodología para una política de remedio en el sector minero”.
- Fundación UNIR Bolivia, (2008), “Transformación Constructiva del Conflicto: Guía de capacitación”.
- Galtung, J (2003a), “Violencia Cultural”, Documento N°14, Bilbao: Gernika Gogoratuz, Centro de Investigación por la paz, Fundación Gernika Gogoratuz.
- _____(2003b), “Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización”, Red Guernika , N° 7, Bilbao: Gernika Gogoratuz.
- _____(1998), “Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia”, Bilbao: Gernika Gogoratuz.
- _____(1975), “*Violence, Peace and Peace Research*”, Peace Research, Education, Action. Essays in Peace Research, Vol.1 Copenhagen: Christian Ejlert.
- _____(1974), “*Peace Research Takes Sides*”, The New Era, vol. 55, septiembre-octubre, London.
- García, M., Launay-Gama, C., López, M., Sarmiento, F. y Unger, B. (2014), “10 propuestas para la paz en Colombia desde las regiones”. Berghof Foundation, CINEP, IRG, Programa para la Paz.
- Glave, M. y Kuramoto, J. (2007), “La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta saber. En Investigación, políticas y desarrollo en el Perú”. Lima: GRADE.

- González, F. y Otero, S. (2006), “La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza”. Cuaderno: Usos y desafíos del concepto de gobernanza en Colombia. Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza.
- Guha, R. y Martínez-Alier, J. (1997), “*Varieties of environmentalism: Essays North and South*”. London: Earthscan.
- Harvey, D. (1996), “*Justice, Nature and the Geography of Difference*”, Oxford: Blackwell Publishers, United Kingdom.
- Hvidt, M. (2013), “*Economic Diversification in GCC Countries: Past Record and Future Trends*”. Research Paper, Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States.
- Inglehart, R. (1997), *The silent revolution: changing values and political styles among Western publics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1981), “*Post-materialism in an environment of insecurity*”, *American Political Science Review*, Vol. 75, páginas 880-900.
- Jaramillo, S. (2013), “La Paz Territorial”. Conferencia dictada el 13 de marzo de 2014 en la Universidad de Harvard.
- Klare, M. (2008), “*Rising Power, Shrinking Planet*”, Nueva York: Metropolitan.
- _____(2001), “*Resource Wars*”, New York: Metropolitan.
- Kosacoff, B. y Campanario, S. (2007), “La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina”. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kumar, C. y De la Haye, J. (2011), “*Hybrid Peacemaking: Building National Infrastructures of Peace*”, *Global Governance*, N° 18.
- La Parra-Casado, D. y Tortosa, J. (2003), “Violencia estructural una ilustración del concepto”, *Violencia y sociedad*, N° 131.
- Le Billon, P. (2012), “*Digging into “resource war” beliefs*”, *Human Geography*, Vol. 5, N° 2, páginas 27-40.
- _____(2008), “*Diamond Wars? Conflict Diamonds and Geographies of Resource Wars*”, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 98, No. 2, páginas 345-372.
- Lederach, J. (2009), “El pequeño libro de transformación de conflictos”. Bogotá: Justapaz.
- _____(2005) “*The moral imagination the art and soul of building peace*”. Oxford: Oxford University Press.
- _____(2003), “Transformación de Conflicto”. Boletín Informativo Mavero. N° 18. Enero 2011.
- _____(2000), “El abecé de los conflictos”. Madrid: Catarata.
- _____(1998), “Construyendo la paz: reconstrucción sostenible en sociedades divididas”, *Red Guernika*, N° 2. Bilbao: Bakeaz y Gernika Gogoratuz.
- Lederach, J. P., Neufeldt, R. y Culbertson, H. (2007), “*Reflective peace building: a planing, monitoring and learning toolkit*”. The Joan B. Kroc Institute for the International Peace Studies, University of Notre Dame and Catholic Relief Services South East.
- Leff, E. (2003), “La Ecología Política en América Latina: un campo en construcción”, *Sociedade e Estado*, Brasília, Vol. 18, No. 1/2.
- _____(1986), “Ecología y Capital - Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable”, México, Siglo XXI.
- Martínez Román, M^a. A. (1997), “Pobreza y exclusión social como formas de violencia estructural: la lucha contra la pobreza y la exclusión social es la lucha por la paz”, *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*. N° 5, Oct. 1997.
- Martínez-Alier, J. (2008), “Conflictos ecológicos y justicia ambiental”, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, N° 103.
- Mesa, M. (2008), “Sociedad civil y construcción de la paz: una agenda inconclusa”. *Pensamiento Propio*. N° 28. julio-diciembre 2008.
- Observatorio de conflictos mineros de América Latina (OCMAL) (2017), <http://www.conflictosmineros.net/>.
- Organización de Estados Americanos (OEA)-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007), Compiladoras (Mirna Ángela Cuentas y Anaí Linares Méndez). “Guía para el diálogo democrático”.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1992). “Una Agenda para la Paz” (A/47/277, S/24111), junio.
- Ormachea, I. (2014), “Enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales. Construyendo diálogo genuinos, productivos y sostenibles”. En: *Minería, Conflicto Social y Diálogo*. Lima: Prodiálogo.
- Ortiz, P. (2007), “Tratamiento Comunitario de Conflictos Sociambientales”. PLASA, PNUD, FMAM, SGP. Quito.
- Oslender, U. (2010), “La búsqueda de un contra-espacio: ¿hacia territorialidades alternativas o cooptación por el poder dominante?” *Geopolítica(s)*, Vol. 1, núm. 1.

- Palacios, M. (2012), “Violencia Pública en Colombia, 1958-2010”. Bogotá: Foro de Cultura Económica.
- _____(2003), “Un país sin clase gobernante”. En: PNUD, El Conflicto, callejón con salida-Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia.
- Pécaut, D. (2015), “Una lucha armada al servicio del statu quo social y político”. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Contribución al entendimiento del conflicto en Colombia. Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- _____(1991), “Colombia Violencia y Democracia”, Análisis político IEPRI, N° 13, Mayo/Agosto 1991, Universidad Nacional, Bogotá.
- Peluso, N. L. y Watts, M. (eds) (2001), “Violent Environments”, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Pérez-Rincón, M. A (2014), “Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis”. Estudio para 72 casos de justicia ambiental. Instituto EJOLT y CINARA, Universidad del Valle, Colombia.
- Perry, G y Mauricio, O. (2009), “El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia”.
- Ponce Muriel, A. (2014), “Instituciones, Capacidades y Competencias del Sector Minero”.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997), “Informe de Desarrollo Humano 1997”. New York: Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011), “Informe de Desarrollo Humano 2011”. Colombia Rural. Razones para la esperanza. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____(1994), “Informe de Desarrollo Humano”. México Df.: Fondo de Cultura Económica.
- Ramos, E. (2016), “El sector de hidrocarburos al proceso de construcción de paz en Colombia”. Boletín de Información Comercial Española. Secretaría de Estado de Comercio de España. Ministerio de Economía. Boletín ICE 3073, marzo de 2016.
- Reimann, C. (2000), “Hacia la transformación de conflictos: evaluación de los enfoques recientes de gestión de conflictos”. The Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Ropers, N. (2008), “Transformación Sistémica de Conflictos: reflexiones acerca del conflicto y del proceso de paz en Sri Lanka”. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Saade, M. (2013), “Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y Perú”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 137 (LC/L.3706), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sachs, J.D., y Warner, A., M. (1995), “*Natural resource abundance and economic growth*”. National Bureau of Economic Research Working paper N° 5398, Cambridge, MA.
- Sánchez, B. (2005), “Antecedentes del conflicto colombiano” En: *El conflicto en Colombia*. Serie de Conflictos Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Victoria (Universidad Carlos III de Madrid)-Escuela de Guerra del Ejército (Ministerio de Defensa). Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- Sarti, C. y Aguilar, I. (2012), “La conflictividad guatemalteca y su abordaje constructivo”. Guatemala: Fondo de Gobernabilidad IBIS/Embajada del Reino de los Países Bajos.
- Saunders, H. (1999), “*A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts*”. Nueva York: Palgrave.
- Sentencia T-660/15, “Derecho a participación de comunidades afectadas por trenes carboneros del Magdalena” (en línea) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-660-15.htm>.
- Serje, M. (2011), “El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie”, Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Ediciones Uniandes.
- Torres Mantilla, A. (2014), “Elaboración de recomendaciones en aspectos económicos-sociales, ambientales, tecnológicos y de costos de producción de la industria del carbón del interior del país”.
- Vargas, G. (2014), “La responsabilidad social empresarial en la construcción de paz: una introducción”. Documentos en Desarrollo Cider 4. Bogotá: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo.
- Väyrynen, R. (1991), “*To Settle or to Transform? Perspectives on the Resolution of National and International Conflicts*”. New Directions in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation. London: Sage.
- Velásquez, F. (2016), “Industrias extractivas y conflictos sociales”, conferencia dictada el 5 de abril 2016 en el Taller Gobernanza de los Recursos Mineros e Infraestructura: *El caso de la industria del Carbón mineral en Colombia*. CEPAL, 5 y 6 de abril de 2016, Cartagena de Indias/Colombia.
- Walter, M. (2009), “Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental. Reflexionando sobre enfoques y definiciones”. CIP-ECOSOCIAL –Boletín ECOS, N° 6, febrero-abril 2009.

- World Commission of Environment and Development (WCED) (1987), *“Our Common Future”*. Oxford: Oxford University Press.
- Yrigoyen, R. (2011), “El derecho a la libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento”. En Aparicio, Marco (coord.) *“Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio”*. Conflictos y desafíos en América Latina. Barcelona: Icaria.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Recursos Naturales e Infraestructura****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****www.cepal.org/publicaciones**

181. La gobernanza de los recursos naturales y los conflictos en las industrias extractivas: el caso de Colombia, Eduardo Ramos Suárez, Cristina Muñoz Fernández, Gabriel Pérez, (LC/TS.2017/71), 2017.
180. América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible en agua y saneamiento: reformas recientes de las políticas sectoriales, Gustavo Ferro (LC/TS.2017/17), 2017.
179. El Nexo entre el agua, la energía y la alimentación en América Latina y el Caribe: Planificación, marco normativo e identificación de interconexiones prioritarias, Antonio Embid y Liber Martín (LC/TS.2017/16), 2017.
178. Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe, Humberto Peña (LC/L.4169/Rev.1), 2016.
177. Políticas de logística y movilidad, antecedentes para una política integrada y sostenible de movilidad (volumen 1), Patricio Rozas Balbontín, Azhar Jaimurzina y Gabriel Pérez Salas (LC/L.4120), 2015.
176. Transporte marítimo y puertos: desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Ricardo J. Sánchez, Azhar Jaimurzina, Gordon Wilmsmeier, Gabriel Pérez Salas, Octavio Doerr y Francisca Pinto (LC/L.4119), 2015.
175. Geografía del transporte de carga. Evolución y desafíos en un contexto global cambiante, Gordon Wilmsmeier (LC/L.4116), 2015.
174. Políticas de logística y movilidad, para el desarrollo sostenible y la integración regional, Azhar Jaimurzina, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (LC/L.4107), 2015.
173. La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas en América Latina, Antonio Embid y Liber Martín (LC/L.4064), 2015.
172. Violencia de género en el transporte público: una regulación pendiente, Patricio Rozas Balbontín y Liliana Salazar Arredondo (LC/L.4047), 2015.
171. Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe, Liber Martín y Juan Bautista Justo (LC/L.3991), 2015.
170. Eficiencia energética y regulación económica en los servicios de agua potable y alcantarillado, Gustavo Ferro y Emilio J. Lentini (LC/L.3949), 2015.
169. Gobernanza del gas natural no convencional para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe, Andrés Arroyo y Andrea Perdriel (LC/L.3948), 2015.
168. Aspectos metodológicos para el tratamiento estadístico de la infraestructura en América Latina y el Caribe, Jeannette Lardé, Salvador Marconi y Julio Oleas (LC/L.3923), 2014.
167. Estado de implementación del Programa de Acción de Almaty en América del Sur, Gabriel Pérez-Salas, Ricardo J. Sánchez y Gordon Wilmsmeier (LC/L.3892), 2014.
166. Políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe, Franz Rojas Ortuste (LC/L.3822), 2014.
165. Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación, Patricio Rozas Balbontín y José Luis Bonifaz F. (LC/L.3793), 2014.

RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org