

# Inclusiones incompletas

Desarrollo, participación ciudadana y consulta previa

ROBERT VH DOVER, PAULA A. HINESTROZA BLANDÓN, CLAUDIA PUERTA SILVA,  
GLORIA PATRICIA LOPERA MESA, ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ GÓMEZ,  
YULIETH HILLÓN, SUSANA CARMONA CASTILLO, LUZ DARY MUÑOZ ORTIZ,  
JUAN CAMILO BUSTAMANTE CARDONA



UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA



# **Inclusiones incompletas**

Desarrollo, participación ciudadana y consulta previa



**UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA**

**Facultad de Ciencias Sociales y Humanas**

# Inclusiones incompletas

Desarrollo, participación ciudadana y consulta previa

**ROBERT VH DOVER, PAULA A. HINESTROZA BLANDÓN,  
CLAUDIA PUERTA SILVA, GLORIA PATRICIA LOPERA MESA,  
ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ GÓMEZ, YULIETH HILLÓN,  
SUSANA CARMONA CASTILLO, LUZ DARY MUÑOZ ORTIZ,  
JUAN CAMILO BUSTAMANTE CARDONA**

Inclusiones incompletas. Desarrollo, participación ciudadana y consulta previa

Inclusiones incompletas. Desarrollo, participación ciudadana y consulta previa / Robert VH Dover; Paula A. Hinestroza Blandón; Claudia Puerta Silva... et al. -- Medellín : Universidad de Antioquia, Fondo Editorial FCSH de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, 2021.

337 páginas ; 23 cm. (tamaño 300 kb) (FCSH. Investigación)

ISBN 978-958-5157-77-4 (versión e-Book)

doi: 10.17533/978-958-5157-77-4

1. Participación ciudadana 2. Consulta previa 3. Impacto socioambiental 4. Proyectos de desarrollo I. Dover, Robert VH II. Serie.

333.72/D743 cd 21 ed.

---

© Robert VH Dover, Paula A. Hinestroza Blandón, Claudia Puerta Silva, Gloria Patricia Lopera Mesa, Andrés Felipe Jiménez Gómez, Yulieth Hillón, Susana Carmona Castillo, Luz Dary Muñoz Ortiz, Juan Camilo Bustamante Cardona  
© Universidad de Antioquia, Fondo Editorial FCSH de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

ISBN E-book: 978-958-5157-77-4

Primera edición: junio de 2021

DOI: <https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4>

Imagen de cubierta: *Sin título*. Archivo fotográfico Grupo Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales (RERDSA).

Coordinación editorial:  
Diana Patricia Carmona Hernández

Diseño de la colección:  
Neftalí Vanegas Menguán

Corrección de texto e indización:  
José Ignacio Escobar

Diagramación:  
Luisa Fernanda Bernal Bernal,  
Imprenta Universidad de Antioquia

Fondo Editorial FCSH, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia  
Calle 67 No. 53-108, Bloque 9-355  
Medellín, Colombia, Suramérica  
Teléfono: (574) 2195756

Correo electrónico: [fondoeditorialfcsch@udea.edu.co](mailto:fondoeditorialfcsch@udea.edu.co)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

El contenido de la obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Este libro se publicó luego de la muerte de nuestro colega y amigo Robert V.H. Dover. Él participó en el proceso de edición del manuscrito, pero no alcanzó a verlo publicado.

Está dedicado a él y al legado que nos dejó a quienes participamos de esta investigación y de la escritura de cada uno de los capítulos. En este libro se condensan algunas de sus ideas y análisis principales alrededor del desarrollo de la jurisprudencia en Colombia con respecto a los grupos y comunidades subalternizadas que sufren las consecuencias de un desarrollo que no es propio ni autónomo.



# Agradecimientos

A los habitantes de Caracolí Sabanas de Manuela, de Chorreras; de los resguardos wayúu de Potrerito, Mayabangloma, Caicemapá; de los asentamientos La Granja, La Granjita y Barrancón.

A los habitantes de Marmato y de todas sus veredas y sectores; a ASOMI-TRAMA, el Comité Prodefensa de Marmato, la Parcialidad Indígena Cartama, la Asociación de Barequeros y aquellos habitantes que participaron activamente en la investigación.

A los habitantes de San Sebastián de Palmitas en su totalidad; a los jóvenes, docentes y líderes que nos permitieron acercarnos a ellos y conocer su experiencia.

A quienes, con el apoyo a nuestra investigación, su participación permanente y su paciencia, nos permitieron conocer sus complejas realidades y nos abrieron las puertas a esos otros mundos de vida desconocidos e invisibilizados por las intervenciones del desarrollo.

A los estudiantes en formación que participaron en esta investigación durante sus diferentes fases: Laura Posada y Camilo Arango, estudiantes de Derecho de la Universidad EAFIT; María Maya Taborda, Sharon Ciro y Margarita Caviedes, estudiantes de Antropología de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas y a Susana Carmona Castillo y Juan Camilo Bustamante Cardona de la maestría en estudios socioespaciales del Iner de la Universidad de Antioquia.



A la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas por su apoyo a los profesores Robert VH Dover y Claudia Puerta Silva para la realización del proyecto de investigación del que deriva la presente publicación; también a la Estrategia para la Sostenibilidad de los grupos de Investigación del CODI de la Universidad de Antioquia, cuyo apoyo fue fundamental para la escritura de este libro.

# Contenido

**AGRADECIMIENTOS** [7]

**SOBRE LOS AUTORES** [13]

**PREFACIO** [19]

**PRIMERA PARTE: APROXIMACIONES TEÓRICAS** [25]

**1. UNA ENTRADA CONCEPTUAL** [27]

1.1 Léxicos encontrados [33]

1.2 Participación [37]

Bibliografía [43]

**2. DESARROLLO Y CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES** [45]

2.1 Enfoques del desarrollo [46]

2.2 Ambiente y desarrollo [53]

2.3 Las poblaciones locales y la participación en el desarrollo [58]

2.4 Poblaciones locales: de configuraciones socioculturales a comunidades políticas [59]

2.5 Participación: proyectos políticos en disputa [64]

2.6 Empresas y Estado como agentes privilegiados del desarrollo [69]

2.7 Los conflictos socioambientales [76]

Bibliografía [79]

- 3. LA GOBERNANZA NEOLIBERAL Y LA “INVENCION” DE SUJETOS COLECTIVOS DE DERECHO EN CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES GENERADOS POR PROYECTOS DE DESARROLLO EXTRACTIVO [83]**
- 3.1 Introducción [83]
  - 3.2 Gobernanza neoliberal, fetichismo legal y conflictos socioambientales [86]
  - 3.3 Capitalismo neoliberal-democrático [88]
  - 3.4 Gobernanza neoliberal [92]
  - 3.5 Gobierno indirecto privado [102]
  - 3.6 Fetichismo legal: ingeniería constitucional multicultural y juridización de los conflictos sociales [108]
  - 3.7 Ingeniería constitucional multicultural [108]
  - 3.8 Juridización de los conflictos sociales y reformulación de los mecanismos de suministro y administración de la ciudadanía [111]
  - 3.9 El fetichismo de la ley [117]
  - 3.10 Gobernanza neoliberal, poblaciones locales afectadas y conflictos socioambientales [120]
  - 3.11 Configuración de sujetos colectivos de derecho al interior de la gobernanza neoliberal multicultural en los conflictos socioambientales en proyectos de desarrollo extractivos [123]
  - 3.12 La construcción histórica de los sujetos colectivos de derechos [124]
  - 3.13 Reconocimiento de sujetos colectivos de derecho en los conflictos socioambientales generados por proyectos de desarrollo extractivo [127]
  - 3.14 Escalas, actores y repertorios en los conflictos socioambientales [130]
  - 3.15 Formas de producción y reconocimiento de los sujetos colectivos de derecho [134]
  - 3.16 Proceso de vulnerabilización/victimización [135]
  - 3.17 Proceso de etnización [137]
  - 3.18 Reconocimiento de sujetos colectivos de derechos no étnicos [140]
  - 3.19 Las aporías del reconocimiento de sujetos colectivos de derecho [142]
  - 3.20 Conclusiones provisionales [147]
- Bibliografía [148]

- 4. ENTRE LO LEGISLADO Y LO NO LEGISLADO. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA POBLACIONES AFECTADAS POR PROYECTOS DE DESARROLLO [155]**
  - 4.1 Participación legislada y no legislada [159]
  - 4.2 Procedimientos de participación legislados: ¿solución para conflictos socioambientales? [165]
  - 4.3 Mecanismos de participación no legislados: la otra cara de la participación [181]
  - 4.4 En los entresijos de lo legislado y lo no legislado [194]

Bibliografía [200]
  
- 5. CONSULTA PREVIA, CIUDADANÍAS DIFERENCIADAS Y CONFLICTO SOCIOAMBIENTAL [208]**
  - 5.1 Introducción [209]
  - 5.2 Consulta previa y ciudadanías étnicas [212]
  - 5.3 La consulta previa como campo de lucha [216]
  - 5.4 La lucha por la consulta en el derecho internacional [222]
  - 5.5 La lucha por la definición del alcance de la consulta previa en el derecho colombiano [226]
  - 5.6 Inclusiones incompletas e incumplidas [234]
  - 5.7 La tendencia a “etnizar” el derecho a la participación [234]
  - 5.8 Dificultad para reconocer epistemologías y temporalidades divergentes y para reducir las asimetrías de poder e información entre los actores [236]

Bibliografía [240]
  
- SEGUNDA PARTE. ESTUDIOS DE CASO [245]**
  - 6. PROYECTO MULTIPROPÓSITO RÍO RANCHERÍA. TRANSFORMACIONES SOCIOESPACIALES IMPACTOS ESCALONADOS Y DERECHOS EXCLUIDOS [247]**
    - 6.1 Introducción [247]
    - 6.2 El proyecto Río Ranchería y la adecuación de tierras en Colombia [249]
    - 6.3 Los actores del Ranchería y su relación con el proyecto [254]

- 6.4 De actores a sujetos de derechos: una gran diferencia [260]
- 6.5 Hitos del proyecto y conflictos emergentes [263]
- 6.6 El mercadeo social y la generación de expectativas [263]
- 6.7 La participación y movilización ciudadanas [274]
- 6.8 En conclusión, ¿qué va a pasar con nosotros? [278]
- Bibliografía [280]

**7. SAN SEBASTIÁN DE PALMITAS Y LA CONEXIÓN VIAL ABURRÁ-RÍO CAUCA. IMPACTOS ESCALONADOS Y DERECHOS DIFERENCIALES EN LA DELIMITACIÓN DE ÁREAS DE INFLUENCIA [283]**

- 7.1 Introducción [283]
- 7.2 Configuración histórica del megaproyecto [285]
- 7.3 San Sebastián de Palmitas, la Conexión y sus huellas espaciales [288]
- 7.4 Los procesos de participación y los actores involucrados [295]
- 7.5 Acciones legales en contra del proyecto [296]
- 7.6 El papel de CORANTIOQUIA [297]
- 7.7 La noción de impacto y su importancia para el reconocimiento de sujetos de derechos [300]
- Bibliografía [305]

**8. MINERÍA A GRAN ESCALA, CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y REIVINDICACIÓN DE UNA IDENTIDAD TERRITORIAL MINERA. EL CASO DE MARMATO, CALDAS [307]**

- 8.1 Introducción [307]
- 8.2 La minería tradicional en Marmato vs las apuestas de desarrollo del país [308]
- 8.3 Conflictos, locales, Estado, transnacionales... Diversos actores, diversos intereses [317]
- 8.4 Los procesos de participación y la emergencia de sujetos colectivos de derechos [328]
- Bibliografía [335]

## Sobre los autores

### **ROBERT VH DOVER**

Antropólogo, The College of William and Mary Williamsburg. Magíster y Doctor en Folklor, Indiana University. Profesor titular del Departamento de Antropología, Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales, Instituto de Estudios Regionales (INER), Universidad de Antioquia.

### **GLORIA PATRICIA LOPERA MESA**

Abogada, Universidad de Antioquia. Especialista en Argumentación jurídica, Universidad de Alicante. Magíster en Antropología, Universidad de Antioquia. Doctora en Derecho, Universidad de Castilla-La Mancha. Candidata a doctora en Historia, Florida International University. Correo electrónico: [glope161@fiu.edu](mailto:glope161@fiu.edu).

### **CLAUDIA PUERTA SILVA**

Antropóloga, Universidad de Antioquia. Magíster y doctora en Antropología Social y Etnología, École des hautes études en sciences sociales, Francia. Profesora asociada al Departamento de Antropología, Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales, Instituto de Estudios Regionales, (INER), Universidad de Antioquia. Correo electrónico: [claudia.puerta@udea.edu.co](mailto:claudia.puerta@udea.edu.co).

**ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ GÓMEZ**

Antropólogo, Universidad de Antioquia. Maestro en Gestión Sustentable del Agua, Colegio de San Luís. Integrante del Movimiento social por la vida y la defensa del territorio del oriente antioqueño (MOVETE). Correo electrónico: [andresjimenezg@hotmail.com](mailto:andresjimenezg@hotmail.com).

**YULIETH HILLÓN**

Abogada, Pontificia Universidad Javeriana. Experta Jurídica en Migraciones Internacionales, Movilidad Humana y Derecho de Asilo, Refugio y Extranjería, Universidad Europea de Madrid. Magíster en Sociología Jurídica, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas, Universidad De Zaragoza. Posdoctora en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora titular de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. Integrante del Grupo de Investigación Justicia y Conflicto, adscrito a la misma institución. Correo electrónico: [yhillon@eafit.edu.co](mailto:yhillon@eafit.edu.co).

**PAULA A. HINESTROZA BLANDÓN**

Antropóloga, Universidad de Antioquia. Magíster en Desarrollo, Universidad Pontificia Bolivariana. Candidata a doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo de Investigación Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales, Instituto de Estudios Regionales (INER), Universidad de Antioquia. Correo electrónico: [pauhinestroza@gmail.com](mailto:pauhinestroza@gmail.com).

**SUSANA CARMONA CASTILLO**

Antropóloga y magister en Estudios Socioespaciales, Universidad de Antioquia. Doctora en Antropología, Universidad de los Andes. Docente en la Universidad de Maastricht en los Países Bajos. Integrante del Grupo de Investigación Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales, Instituto de Estudios Regionales (INER), Universidad de Antioquia. Correo electrónico: [scarmona2008@gmail.com](mailto:scarmona2008@gmail.com).

**LUZ DARY MUÑOZ ORTIZ**

Antropóloga, especialista en Gerencia del desarrollo Social y magíster en Antropología, Universidad de Antioquia. Profesora ocasional, Departamento de Antropología, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: [dary.munoz@udea.edu.co](mailto:dary.munoz@udea.edu.co).

**JUAN CAMILO BUSTAMANTE CARDONA**

Abogado y magíster en Estudios Socioespaciales, Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo de Investigación Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales, Instituto de Estudios Regionales (INER), Universidad de Antioquia. Integrante de la Red UdeA Diversa. Correo electrónico: [juan.bustamantec@udea.edu.co](mailto:juan.bustamantec@udea.edu.co).





Este libro presenta los resultados del proyecto de investigación  
“La consulta previa como herramienta para la transformación  
de contextos de desarrollo y la mitigación de conflictos  
socioambientales” (Código Colciencias 111552128789),  
desarrollado por los grupos de investigación Recursos  
Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales RERDSA,  
del Instituto de Estudios Regionales de la Universidad  
de Antioquia (iner), y Justicia y Conflicto, adscrito a la  
Universidad EAFIT.



# Prefacio

*Gloria Patricia Lopera Mesa*<sup>1</sup>

Este libro presenta los resultados del proyecto de investigación “La consulta previa como herramienta para la transformación de contextos de desarrollo y la mitigación de conflictos socioambientales” (Código Colciencias 111552128789), desarrollado por los grupos de investigación Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales RERDSA, del Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, y Justicia y Conflicto, adscrito a la Universidad EAFIT.

El problema inicial que motivó el desarrollo de esta investigación fue constatar que, en Colombia, existen distintos mecanismos legales de participación de las comunidades afectadas por la realización de proyectos de desarrollo. Los grupos étnicos tienen derecho a la consulta previa que, en caso de proyectos de alto impacto, exige el consentimiento libre, previo e informado de estas comunidades. Pero existen otras poblaciones también afectadas por dichas obras, como campesinos, habitantes urbanos, etc., que cuentan con otros mecanismos de participación que, en principio, parecerían no ofrecer la misma eficacia ni garantías que la consulta previa.

1. Para el momento de escribir este prefacio era miembro del Grupo de Investigación Justicia y Conflicto, Escuela de Derecho, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

Tanto el diseño legal como la puesta en práctica de la consulta y demás mecanismos de participación ciudadana, muestran su dificultad para permitir un acercamiento, en igualdad de condiciones, entre actores sociales que tienen diversas expectativas sobre las intervenciones del desarrollo, así como distintas concepciones sobre el alcance de estos mecanismos. Así mismo, pone de manifiesto la desigual posibilidad de participación que existe entre grupos étnicos y otras comunidades afectadas por la realización de proyectos de desarrollo. En ese orden de ideas, nos propusimos como objetivo principal de nuestro estudio explorar los problemas que tales divergencias generan en espacios sociales concretos y la forma en que las comunidades intentan gestionar los impactos de este desigual reconocimiento de derechos.

Para tal propósito, abordamos el estudio de tres casos, con el fin de comprender las experiencias de participación de las comunidades con diferentes características étnicas y sociales en las decisiones relativas a proyectos públicos y privados de explotación de recursos naturales y de infraestructura que han impactado sus vidas y sus territorios. Así como la manera en que se fueron construyendo, o no, como sujetos colectivos de derecho, y las estrategias que emplearon para ello.

Para el primer y segundo caso, examinamos las experiencias de participación en el contexto de proyectos adelantados en territorios con presencia de grupos étnicos y comunidades que no tuvieran adscripción étnica. Para tal efecto, se analizaron los casos del proyecto de construcción de la represa y distrito de riego El Cercado (Río Ranchería, Guajira), que tuvo un impacto directo sobre grupos indígenas wiwa y wayúu, pero también sobre campesinos de la región; así como el proyecto de minería a cielo abierto en el municipio de Marmato (Departamento de Caldas). Ambos casos nos permitieron examinar la interacción entre las diversas comunidades afectadas por un mismo proyecto y las acciones desplegadas por cada una para enfrentar los impactos en sus modos de vida, en especial aquellos mecanismos de participación —legislada y no legislada<sup>2</sup>— con los que cuentan campesinos, indígenas y afrodescendientes

2. Estas nociones se desarrollan en el capítulo 4.

para reclamar su derecho a ser consultados frente a la instalación de sus proyectos y sus respectivos impactos.

Finalmente, el tercer caso concierne a un proyecto de infraestructura adelantado en territorio habitado por población campesina, el cual nos permitiría examinar los procesos de organización social de las comunidades que no se reconocen como pertenecientes a grupos étnicos, para hacer valer su derecho a la participación y la eficacia de los mecanismos legales existentes. Para tal efecto, trabajamos las experiencias de participación ciudadana de los habitantes del corregimiento San Sebastián de Palmitas (Medellín), impactado por la construcción del Túnel de Occidente.

El diseño metodológico de nuestra investigación apostó por un enfoque interdisciplinar expresado en la conformación de un equipo de investigadores compuesto por profesionales de la antropología y del derecho. Cada equipo entró desde su disciplina y abordó los casos desde su epistemología particular, pero al mismo tiempo tratando de establecer puntos de encuentro con la otra disciplina, con el fin de lograr una visión integral que permitiera un adecuado balance entre las perspectivas antropológica y jurídica. Esta mirada hizo posible proponer interpretaciones novedosas de los fenómenos sociales examinados y del tratamiento legal dado a los mismos. Consideramos que en nuestro medio existe una gran necesidad de desarrollar este tipo de perspectivas de análisis de los conflictos socioambientales, para trascender algunas posiciones reduccionistas, presentes en todos los actores que privilegian, o un abordaje estrictamente legal de la participación ciudadana, o un acercamiento etnográfico que no contempla la participación desde su dimensión normativa.

El diseño metodológico de nuestra investigación se decantó por dos estrategias de producción de información: la investigación documental y la etnografía, procesos que se dieron de manera paralela casi a lo largo de toda la investigación. La primera nos sirvió particularmente para la construcción de nuestro marco teórico, el cuál fue emergiendo en la medida que se producían los datos en campo; para ello se hizo una extensa revisión bibliográfica de textos académicos centrados en el análisis de categorías como desarrollo, conflictos socioambientales, participación ciudadana, gobernanza neoliberal, sujetos colectivos de

derechos y consulta previa. La investigación documental también fue clave en la reconstrucción, por cada proyecto de una línea de tiempo, señalando los hitos que causaron rupturas y que derivaron en reclamos y activación de procesos participativos de diferente índole; para ello recurrimos a archivos de prensa, a investigaciones previas relacionadas con los casos seleccionados, a archivos gubernamentales sobre los proyectos involucrados y archivos que las propias comunidades habían ido construyendo en sus procesos de lucha.

La cualificación, complementación y profundización de toda esta información se dio a partir del trabajo etnográfico. Para ello, se conformaron tres subgrupos de trabajo encargados de hacer la inmersión en un caso particular, permaneciendo durante diferentes temporadas en los lugares relacionados con los proyectos durante las cuales se realizaron talleres participativos para la complementación y validación de los datos obtenidos en fuentes secundarias, entrevistas con actores diversos (comunitarios, estatales, privados, académicos); recorridos territoriales, construcción de cartografías sociales y talleres de formación sobre mecanismos de participación.

En general, el equipo que desarrolló este proyecto de investigación estuvo conformado por siete investigadores entre los que se distribuyó el liderazgo de los grupos a cargo del análisis de los casos seleccionados y quienes fueron apoyados por estudiantes en formación tanto de maestría como de pregrado; sin embargo, esto no implicó el trabajo desarticulado de los investigadores. Desde el diseño mismo del proyecto se definió que una investigadora participara en los tres grupos de manera que permitiera que los estudios de caso dialogaran entre sí. Paralelamente, el equipo en pleno realizó reuniones periódicas en las que se exponían los avances de cada grupo, se identificaban puntos en común como también diferencias en cada caso, a la vez que se definía la ruta conceptual para el análisis de los mismos.

Este libro se estructura en dos partes. La primera, presenta una aproximación conceptual al objeto de estudio que fue el resultado de los múltiples debates que emergieron de las sesiones grupales, en los cuales se evidenció la necesidad de volver sobre las nociones de desarrollo, participación y gobernanza desde una perspectiva crítica, ya que las diferentes problemáticas identificadas en los

tres estudios de caso tenían en común el estar atravesadas por la forma en que se han conceptualizado por diferentes actores sociales y estatales y la manera en que han guiado el accionar de los operadores del desarrollo involucrados con nuestros estudios de caso. De esta manera, acordamos que era necesario ponernos de acuerdo sobre el marco global para la lectura de los casos, que partiera del análisis crítico del desarrollo, sobre cómo éste se inscribía en un Estado situado en las dinámicas neoliberales y cómo los proyectos extractivos, productivos y de infraestructura, revelaban los discursos y prácticas ligados a dichas dinámicas. Pero también, era preciso comprender la idea y apuesta misma de la participación, especialmente desde su construcción filosófica y normativa. Esta parte finaliza con un capítulo sobre la consulta previa y un análisis general sobre su implementación. En él se exponen de manera precisa nuestras reflexiones como equipo. Aunque fue publicado por el Boletín de Antropología, consideramos incluirlo en el libro porque completa el marco analítico logrado para entender los tres casos de estudio.

La segunda parte, expone los resultados de los estudios de caso. Cada uno responde a un capítulo dada la diversidad y complejidad de ellos, el abundante material documental y etnográfico que se obtuvo en campo y que consideramos relevante compartir con la comunidad académica. También, por el compromiso de aportar a las comunidades que nos acogieron, un acopio de su memoria colectiva frente a los procesos que vivieron y un posible acervo en sus procesos activos de lucha.

La aproximación a espacios concretos de movilización ciudadana en los casos examinados nos permitió comprender la complejidad circunstancial de los contextos, las diferencias entre los actores y sus concepciones del desarrollo, la diferente percepción social de los proyectos y la compleja y ambigua relación de diversos actores sociales con el Derecho y, por tanto, con el Estado colombiano. Sobre este último, se identificó una conflictividad mayor en relación con la consulta previa, al ser autor e intérprete de ésta y al constituirse en árbitro de los conflictos que se intentan dirimir mediante este instrumento.

En este sentido, evidenciamos que unas son las disposiciones legales en cuanto a identificación de impactos y la participación de las comunidades



en escenarios de debate, y otra es la realidad que se presenta al momento de ingresar los operadores del desarrollo a los territorios, especialmente en aquellas comunidades cercanas a las obras y que no logran ser reconocidas como sujetos colectivos de derechos. De estas omisiones e inclusive por acciones insuficientes, se derivan conflictos que ponen en entredicho los posibles beneficios de un megaproyecto.

Así, los procesos participativos de las comunidades en espacios decisorios sobre proyectos de desarrollo son mínimos y desconocidos por la población, por eso lo que finalmente se activan son estrategias sociales ex post que buscan la compensación por afectaciones. Se trata de una combinación de acciones que se deslizan entre mecanismos legislados y no legislados que evidencian la existencia de otros mundos, no necesariamente incompatibles con la idea hegemónica del desarrollo, pero que quieren definirlo en sus propios términos, desde sus propias trayectorias y repertorios.

**Primera parte:  
aproximaciones teóricas**



# 1. Una entrada conceptual

*Robert VH Dover*<sup>1</sup>

*Gloria Patricia Lopera Mesa*<sup>2</sup>

[https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4\\_1](https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4_1)

Permítasenos definir el desarrollo, de momento, tal y como se entendía inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, como el proceso dirigido a preparar el terreno para reproducir en la mayor parte de Asia, África y América Latina las condiciones que se suponía que caracterizaban a las naciones económicamente más avanzadas del mundo: industrialización, alta tasa de urbanización y de educación, tecnificación de la agricultura y adopción generalizada de los valores y principios de la modernidad, incluyendo formas concretas de orden, de racionalidad y de actitud individual. Definido de este modo, el desarrollo conlleva simultáneamente el reconocimiento y la negación de la diferencia; mientras que a los habitantes del Tercer Mundo se les considera diferentes, el desarrollo es precisamente el mecanismo a través del cual esta diferencia deberá ser eliminada<sup>3</sup>.

1. Grupo Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales, Instituto de Estudios Regionales (INER), Universidad de Antioquia UdeA, Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia.

2. Para el momento de escribir este capítulo era miembro del Grupo de Investigación Justicia y Conflicto, Escuela de Derecho, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

3. Arturo Escobar, "Antropología y desarrollo", en *Antropología y desarrollo. Encuentros y desencuentros*, ed. Guillermo Julián Hernández (La Habana: Centro Nacional de Superación para la Cultura, Colección Punto de Partida, 2010), 29-58.

Construido e históricamente conceptualizado desde el segundo periodo de posguerra, el desarrollo insinúa la uniformidad de percepción del mundo en concomitancia con ciertas representaciones subjetivas, permitiendo la demarcación de aquellos espacios, pensamientos, estrategias y relaciones que han de ser promovidos como rutas certeras a recorrer por todas las sociedades y culturas<sup>4</sup>.

La inevitabilidad del progreso representada en el paradigma predominante del desarrollo es, de cierta manera, la hoja de ruta de las relaciones sociales convocadas coyunturalmente a través de los megaproyectos de agroindustriales, extracción de recursos y de infraestructura. Actores estatales, institucionales, terceros, colectivos e individuales –identificados de manera diferencial por sus discursos públicos y privados– se posicionan en un mapa conceptual adquiriendo o perdiendo valor y protagonismo de acuerdo con su cercanía o distancia del eje paradigmático.

La discusión del concepto de desarrollo será central en este libro. Será abordado desde múltiples miradas y enfoques de acuerdo al contexto, por un lado disciplinar y, por el otro, con relación a los tres temas sobre los que se concentran los tres capítulos teóricos: en el primero, el desarrollo será analizado a la luz de los conflictos socioambientales. En el segundo, su tratamiento se inscribe en la discusión de la gobernanza neoliberal que se instaura a través y gracias a los proyectos de desarrollo. Y finalmente, el análisis de los mecanismos de participación moldea el uso de este concepto. Adicional a esto, en los tres capítulos que presentan los casos de estudio, se expresan las diferentes voces alrededor de la comprensión que del desarrollo construyen los actores locales.

Por ahora, este primer mapa nos permite comprender el desarrollo como un esquema ideológico representado en discursos y léxicos que, en la praxis, definen y delimitan quiénes son los actores *legítimos* convocados a participar en la propuesta desarrollista y sus razones sociales, quiénes son los interlocutores *legítimos* y cuáles son las temáticas para discutir. Al mismo tiempo, es una reificación y agudización del mapa social dominante porque su campo de debate

4. Óscar Ramírez, “El espejo invertido de la realidad: del discurso del desarrollo a la apología de la gestión ambiental”, en *Antropología y desarrollo. Encuentros y desencuentros*, ed. Guillermo Julián Hernández (La Habana: Centro Nacional de Superación para la Cultura, Colección Punto de Partida, 2010), 80.

está concebido en términos de un territorio social y las diferentes jurisdicciones yuxtapuestas, pero no necesariamente colindantes –sociales, políticas, legales, ideológicas– que se encuentran allí. También, es un mapa superpuesto sobre un territorio real, físico y político, con características especiales: geografías con recursos renovables y no renovables; proyectos y legislaciones dirigidos al bien común; territorios identitarios protegidos por la ley y el proyecto de conformar Estado-nación, que desconoce o recusa las experiencias sociales e históricas experimentadas y escritas por otros, y que desdibuja otros mapas que representan otros paradigmas de desarrollo distintos y otras maneras de concebir la relación social con el territorio, que, incluso descalifica otras concepciones que no piensan esta relación en los términos del “desarrollo”.

Hay una tensión evidente entre *territorio* como el derecho legalmente reconocido a la jurisdicción, esto es, al ejercicio de dominio y control social, político, económico y cultural sobre un determinado espacio, no necesariamente colindante, lo que implica el derecho a representarlo discursivamente (territorio como “*entitlement*”<sup>5</sup>), y *territorio* como arraigo social que representa una jurisdicción orgánica, tradicional o emergente, no necesariamente reconocida por las leyes. Dicha tensión se expresa, por ejemplo, en la manera en que construye el territorio y se apropia de los recursos naturales una población de pequeños mineros locales que de tiempo atrás ha ejercido su actividad de manera informal en un contexto social e histórico y, de otro lado, las condiciones en que se produce la entrada al mismo espacio social de las empresas mineras que captan inversión extranjera y tienen un derecho legalmente reconocido a explotar dichos recursos, sin tener como referente los modelos locales de construcción del territorio. La diferencia entre uno y otro está expresada desde el paradigma predominante en términos de una moralidad de acercamiento social al desarrollo, basada en quiénes están o merecen estar dentro del mapa, o sea, los que participen social, conceptual y

5. El uso de la palabra “entitlement” sigue la línea sociolingüística propuesta por Amy Shuman. Ella, en su discusión sobre “entitlement” sugiere: “mientras que las personas se cuestionan entre sí sobre la exactitud de sus informes, el tema que está en juego no es la exactitud, sino la apropiación de autoridad”. Amy Shuman, “Get Outa my Face: Entitlement and Authoritative”, en *Responsibility and evidence in oral discourse*, ed. Jane H. Hill y Judith T. Irving (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 135, y “simplemente, el *entitlement* se refiere a la propiedad de las experiencias y al derecho a representar esas experiencias”, *Ibid.*, 156-157.

territorialmente en el desarrollo, y quiénes se supone *eligen* estar por fuera por motivos de manejar un paradigma distinto o no reconocer la apropiación de vocería por parte de los agentes del desarrollo. La tensión entre los conceptos de territorio no es una cuestión de inclusión *per se*, el mapa conceptual alega ser inclusivo y ha sido capaz de acomodar y así acomodarse a las diferencias socio-culturales; de hecho, ha definido territorialmente una convivencia histórica con las diferencias identitarias basadas sobre todo en la etnicidad.

Aquí se entenderá la etnicidad como “una forma de organización social que permite describir las fronteras y las relaciones entre colectivos en términos de contrastes culturales altamente selectivos que son utilizados de manera emblemática para organizar las identidades y las interacciones”<sup>6</sup>. De modo que entenderemos la etnicidad como una modalidad de movilización de identidad cultural, entre otras modalidades, que se vinculan con un lugar/posición en el mundo. Específicamente, son identidades que enfatizan la relación territorial con el modo de vida, esto es la defensa de la reproducción de espacios de vida diferenciales<sup>7</sup>, es decir, territorios. Cuando se hable en este libro de movilización de la identidad étnica o movilización identitaria, nos estamos refiriendo a que en los procesos reivindicativos se resaltan elementos identitarios para poder ser incluidos o reconocidos como sujetos de derecho.

Pero es *cómo* se define la inclusión en los momentos cuando el derecho a la jurisdicción descalifica o desvaloriza el sentimiento de arraigo territorial en nombre del paradigma predominante del desarrollo, donde se evidencia el enfrentamiento desigual entre los conceptos; los términos en los que se define el derecho legal a la jurisdicción terminan resignificando lo que es el arraigo al territorio y la relación social que se tiene con él.

Como se evidencia en el capítulo primero de esta obra<sup>8</sup>, la discusión sobre el desarrollo trae a la mesa un juego de significados que se enfrentan en el *locus* de

6. Barth, 1984, citado en Philippe Poutignat & Jocelyne Streiff-Fenart, *Théories de l'ethnicité* (Paris: Presses Universitaires de France, 1999), 20. Traducción propia.

7. Claudia Puerta Silva, “Las múltiples alteridades en el desarrollo: más allá de la interculturalidad étnica”, *Revista de Antropología Social*, no. 23 (2014): 55-72.

8. Como ya se mencionó, esta obra se divide en dos partes: la primera expone el enfoque conceptual del análisis de los tres casos de estudio que se presentan en la segunda parte. Como equipo multidisciplinar

los megaproyectos y en los contextos políticos y jurídicos que sirven como una tela de fondo, donde una inequidad epistemológica obliga a convertir categorías y sentimientos sociales tales como la identidad, la espacialidad social, la vulnerabilidad, la participación, la medición de impacto social, el uso adecuado del territorio, etc., en hechos jurídicos y políticos para tener una existencia legítima y merecer ser parte de la interlocución. Como consecuencia, las voces disconformes con el paradigma predominante tienen que asumir el léxico, discurso e instrumentos jurídicos del desarrollo para ser escuchadas; un ejercicio que, además de la dificultad de traducir de una epistemología a otra, tiene el peligro innato de que se asume la lógica del paradigma del desarrollo, obviando a mediano y largo tiempo la distinción entre epistemologías discordantes<sup>9</sup>. En este sentido, la propuesta desarrollista de inclusión y participación va por ese camino.

La brecha entre estas distintas formas de construir el territorio implica que los conceptos ofrecidos de inclusión y participación están sesgados hacia interlocutores reconocibles por una legitimidad adquirida a través de la resignificación de identidades y territorios. No todos participan ni están incluidos, sino sólo quienes logren hacerse valer como interlocutores válidos, y lo serán sólo quienes se adapten a ciertos dispositivos identitarios, sociales y políticos ajenos o, por lo menos, distintos a la manera en que la *comunidad* y la *población local*<sup>10</sup>

.....  
 construimos y concertamos unos enfoques que nos permitieran avanzar en la lectura antropológica-política-jurídica de las situaciones que elegimos trabajar. Los capítulos que sientan la clave de lectura del libro fueron escritos una vez el trabajo de campo y el análisis de los tres casos fue finalizado, de modo que se nutre de unas apuestas conceptuales previas, pero validadas y ajustadas con base en el trabajo empírico. Sin embargo, en el libro quedan expuestas múltiples maneras de tratar y abordar el problema del desarrollo, lo que constata la complejidad en su tratamiento, tanto conceptual, como político.

9. James Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

10. La distinción entre *comunidad* y *población local* emergió en las discusiones durante la investigación porque observamos que los procesos a través de los cuales se asume ser parte de una comunidad, por ejemplo, la idea de “*communitas*” que se trata más adelante, no se dieron dentro de la comunidad definida geopolíticamente, sino dentro de agrupaciones sociales que manifestaron un aspecto identitario social y no necesariamente coyuntural, aunque, en el marco del desarrollo, lo coyuntural incidía en lo social. La utilidad de esa distinción de nomenclatura nos permitía distinguir la *población local* dentro de la zona de influencia del megaproyecto o afectada por el mismo, y las diferentes reacciones colectivas *comunitarias* que surgieron diferenciadamente de acuerdo con su afectación social por la intervención. Lo anterior nos permitió identificar las grietas o brechas políticas, económicas y sociales en la construcción de comunidad por las diferentes posiciones a favor o en contra de los megaproyectos que se manifestaron en la población local. Finalmente, la distinción nos dio la base para entender las diferentes categorías o tendencias de participación y el locus de actuar de cada una donde la población local enfocaba su participación a nivel



se ha definido y pensado a sí misma, los cuales cambian no solo las relaciones sociales de la comunidad afectada sino los criterios de las relaciones del poder de la misma por los nuevos intereses desarrollistas en el escenario.

A través de la circunstancialidad específica de los megaproyectos y el encuentro de diferentes actores en el mapa conceptual, emerge una clase interlocutora local y regional que irrumpe de manera transversal las relaciones tradicionales<sup>11</sup>; hecho que redefine quiénes son los incluibles, quiénes son los voceros, quiénes participan y cuáles son los nuevos roles de autoridad y los conocimientos mínimos para asumirlos. Para el caso colombiano, Gros identifica ese efecto dentro de las comunidades indígenas por causa de su reconocimiento patrimonial en la reforma constitucional de 1991 y la redefinición de intereses y criterios centrales a las comunidades. De igual manera, las comunidades afectadas por megaproyectos de extracción de recursos y de infraestructura enfrentan novedades conceptuales y hechos por fuera de su experiencia, cuyos liderazgos tradicionales no necesariamente pueden manejar, o que convocan otras personas quienes tienen los conocimientos idóneos para ofrecer una oposición informada o, al contrario, servir como puente entre los gestores del megaproyecto y la comunidad.

Se exagera la complejidad del mapa conceptual no solo porque se superpone el paradigma del desarrollo con esquemas sociales y político-físicos, sino porque el mapa está en constante cambio por la movilidad de los mismos actores individuales e institucionales y por su posicionamiento en el momento de acuerdo con los hechos del proyecto, las políticas que se promulgan, las alianzas que se forman y disuelven, los intereses que motivan acciones. Y aunque la disputa central, el desarrollo de un megaproyecto y la naturalidad del paradigma desarrollista sigue vigente, el carácter de la disputa se transforma de acuerdo con las

.....  
político y económico, y las comunidades desde su condición social, la cual les dio o no el *derecho* a ser incluidos.

11. Steven Feierman habla de la emergencia de líderes circunstanciales de acuerdo con nuevas experiencias que se presentan en situaciones de colonialismo, donde personas que no necesariamente ocupan posiciones de autoridad en su comunidad, pasan a convertirse en líderes debido a su habilidad para manejar ágilmente el nuevo contexto e insertarse en la estructura nueva. Steven Feierman, *Peasant Intellectuals: Anthropology and History in Tanzania* (Madison: University of Wisconsin Press, 1990).

circunstancias del momento: las diferentes presencias en el tiempo de la empresa y el Estado, la intervención de otros actores no directamente afectados, el uso de las vías jurídicas y de hecho o, como se conceptúa en el trabajo de Yulieth Hillón contenido en el capítulo 4 de esta obra, de los mecanismos legislados y no legislados de participación. La constante movilidad del contexto en el que se desarrolla el proyecto, e incluso de aquello en lo que consiste el proyecto mismo, debido a los cambiantes discursos sobre él, plantea dos desafíos a la población local para responder de manera adecuada y definir los términos de su participación: el primero tiene que ver con el manejo de la información, pues en muchas ocasiones ésta es suministrada por las empresas y entidades estatales de manera parcial y casi siempre requiere de un tercero con conocimiento experto que haga posible interpretarla y asimilarla, lo cual impide que las personas puedan tomar decisiones informadas y con visión no sólo de los impactos y beneficios en el corto, sino también en el largo plazo. Lo segundo, es la capacidad de traducir la información a un lenguaje local, lograr su apropiación por parte de toda la población o, en su defecto, de quienes forman parte de las redes sociales previamente existentes o conformadas para hacer frente al proyecto.

## 1.1 Léxicos encontrados

De entrada, el léxico de referencia en la cuestión del desarrollo construye ambigüedades. Pone en juego la vigencia de ciertas ideas cotidianas que, bajo otras circunstancias, como por ejemplo allí donde no hay un megaproyecto, un litigio de título (entendido aquí como una lucha por el reconocimiento como sujeto de derecho), no darían lugar a controversia. ¿Cómo se identifica *comunidad* y *comunidad afectada* por el desarrollo? ¿Quién asume la *vocería* de dicha comunidad?<sup>12</sup> ¿Cómo se define el *buen uso* de un territorio? ¿Cómo se define la idea más solidaria de ciudadanía que es la del *bien común*? ¿En qué momento el *bien común* se convierte en un *bien particular*? ¿A qué tienen que renunciar los titulares de un bien particular para que éste llegue a ser un bien común o,

12. Colin H. Scott, "Customs, Tradition, and the Politics of Culture: Aboriginal Self-Government in Canada", *Anthropology, Public Policy, and Native Peoples in Canada*, ed. Noel Dyck y James B. Waldram (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1993).

por el contrario, en qué momento la defensa de un bien particular sólo puede llevarse a cabo de manera exitosa articulándola con una cierta concepción del bien común? ¿Qué significa *participación* cuando los espacios reconocidos para participar no son emergentes ni coyunturales sino espacios parametrados por actores e instituciones predefinidos, o sea desde una institucionalidad legislada? ¿Cómo se identifican quiénes tienen derechos *especiales* o específicos a la participación? ¿Cómo se miden *impactos* o afectaciones sociales resultados de un megaproyecto y dónde está la autonomía para evaluar el impacto de la intervención del desarrollo, y por qué todos los grupos impactados no tienen el mismo derecho para evaluar? ¿Cuál es el criterio central para definir *desarrollo*, no en abstracto sino en el terreno mismo, donde las consecuencias no son teóricas sino experimentadas tanto en el contexto del desarrollo como en su ausencia? ¿Por qué las diferencias en el concepto de desarrollo están situadas en una escala moral donde emergen las caracterizaciones del otro, donde las visiones disidentes representan un obstáculo y no una alternativa?

Parte del problema es que los diferentes actores, proponentes del paradigma dominante de desarrollo y quienes lo conciben desde una perspectiva local, emergente y sostenible socialmente, se asumen legitimados, cada uno con distintos argumentos, para hacer valer su concepción del desarrollo y modelar, a partir de ella, su relación con el territorio. La hoja de ruta que configura las relaciones sociales se evidencia en el compromiso de cada uno de los actores con su propia perspectiva: cada uno está convencido de que su visión del mundo es correcta en relación con la de los demás actores y la emplea para caracterizar a los otros de acuerdo con esa visión. El espectro va desde representaciones monolíticas de multinacionales consumiendo con avaricia a comunidades indefensas, hasta comunidades primitivas o subdesarrolladas a las cuales las empresas animadas por un sentido altruista están llevando civilización. Estas son representaciones extremas, aunque se sitúan en medio de ellas no son menos perjudiciales en tanto generan desconfianza, en las poblaciones afectadas, hacia las políticas públicas y las promesas de beneficios que para aquellas traen los proyectos de desarrollo; así las cosas, favorecen la emergencia de facciones diferentes en la población local en torno a la aceptación o no del paradigma de desarrollo y los conflictos

internos que ello produce; además, permite la caracterización por parte del Estado y de las multinacionales de las perspectivas opuestas al desarrollo, en el mejor de los casos como “politizadas”, en el extremo como subversivas y, en general, como obstáculos al bienestar que tal progreso brinde.

La tendencia a caracterizar de este modo las visiones opuestas al desarrollo es claramente evidente en las discusiones actuales en cuanto a la minería informal y la tendencia del gobierno y los intereses multinacionales de referirse a ella en términos de la ilegalidad, asociarla al lavado de dineros o a la influencia de organizaciones subversivas. La minería es el ejemplo más obvio por sus impactos cuantificables ambientales y sociales; sin embargo, hay ejemplos numerosos de proyectos legislativos y de desarrollo de menor impacto que conscientemente intervienen en las comunidades sociales locales sin considerar la legitimidad de las perspectivas o los efectos de formalización de lo que son socioeconomías tradicionales. También se evidencia en los procesos de reubicación de poblaciones, donde la historia social de una comunidad, representada en el significado de su espacio para sus actividades sociales, políticas y económicas, es desconocida o se presume suficientemente flexible como para no verse afectada por la naturaleza disruptiva de la reubicación, ni tampoco se ven reflejados los efectos sociales y económicos a largo plazo en las compensaciones que se ofrecen a corto plazo. Hasta cierto punto, este tipo de caracterizaciones representan políticas para obviar las condiciones subyacentes que convierten a ciertas comunidades si no poblaciones locales en obstáculos al desarrollo. Si la comunidad no tiene una historia social reconocible o si su historia puede ser caracterizada como informal o ilegítima o ilegal, ese hecho faculta al Estado o a la empresa a ofrecer compensaciones que responden a lo que el Estado o la propia empresa percibe como necesario para dicha comunidad, pero no a lo que en efecto responde a las condiciones sociales, económicas y culturales de las poblaciones afectadas.

Pero, ¿qué pasa cuando los beneficios anunciados por el paradigma desarrollista no son evidentes desde la cosmovisión de quienes reciben los impactos directos de un proyecto de desarrollo? Por ejemplo, la cuestión del *buen uso* de un territorio no tiene respuesta única —cada paradigma de desarrollo tendría su concepto—, y al mismo tiempo se erige en el eje de conflictos o

desentendimientos sociales, políticos y ambientales. La dificultad, si no imposibilidad, de articular los intentos de responder a la cuestión del buen uso de un territorio se debe a varios factores: una falta de voluntad social y política de entenderse con el otro y su entorno; un manejo de léxico y significados no compartidos; valores agregados y desvalorizaciones impuestas para distinguir entre epistemologías o paradigmas; los poderes simbólicos diferenciados de las representaciones sobre el debido uso de territorios y el rol de las entidades que intermedian y arbitran entre los diferentes actores; la falta de consensos, aun entre personas del mismo paradigma. Que un territorio sea ancestral o baldío, o que tenga una historia social para conservar o una riqueza mineral para extraer, es una cuestión de perspectiva; una perspectiva modificada por otros elementos tales como la inclusión social, la legitimidad epistemológica y, de cierta manera, una historia colonial que sigue vigente en las actuales relaciones del poder.

El paradigma es un juego de números. Hay una idealización introducida en la idea de “bien común” donde políticas y proyectos que son percibidos como beneficiosos en términos políticos y económicos para una mayoría de población, son valorados por encima del “bien particular”. La idea de “bien común”, de la que se derivan las concepciones, por ejemplo, sobre lo que constituye o no el buen uso de un territorio, exige contar con un denominador común, compartir un paradigma de desarrollo, estar de acuerdo en la manera en que se caracteriza a quienes participan de él y entregarse a las exigencias y compensaciones que tal desarrollo pide. Eso requiere diluir las diferencias sociales en una identidad compartida que se ajuste a la caracterización exigida.

De otro lado, la perspectiva que cada sujeto adquiere como resultado de su experiencia de vida le lleva a adoptar una posición en relación con la oferta de desarrollo que llega a la región con un megaproyecto. Según cual sea la perspectiva adoptada, los individuos y las poblaciones son situados del lado del paradigma del desarrollo o del bien común o, por el contrario, son identificados como portadoras de un simple interés particular que obstaculiza el desarrollo y el bien común. Los beneficios económicos y políticos que se ofrecen a quienes aceptan el proyecto, constituyen el principal mecanismo de enganche

al paradigma de desarrollo dominante; enganche que, para algunos sujetos, supone renunciar a aquella perspectiva de vida en la que han sido formados. Dentro de una misma comunidad hay quienes renuncian y quienes, en cambio, deciden no hacerlo, lo que alimenta las divisiones locales que emergen en las poblaciones impactadas por la llegada de proyectos de desarrollo.

Otro dispositivo para generar la aceptación del proyecto lo constituye la descalificación de la perspectiva de quienes se oponen al mismo, esto es, devolviendo sus marcadores identitarios como “primitivos”, “atrasados” o “politizados” y, en general, señalando que el “interés particular”, que en ellos se expresa, constituye un obstáculo que amenaza la posibilidad de que el desarrollo llegue a la región.

Hay una presunción “¿Por qué no querrían ser parte del paradigma de desarrollo?” que desconoce el carácter restrictivo de la inclusión social y las diferentes oportunidades para participar ofrecidas a poblaciones diferentes y el hecho de que la participación siempre está condicionada socialmente, y, frecuentemente, pre configurada en términos legales, que definen los sujetos y los modos legítimos a través de los cuales ésta tiene lugar. Finalmente, la identificación asumida del concepto del “bien común” con una concepción del mismo que lo hace equivaler al paradigma dominante de desarrollo, concebido este como un paso adelante, en un sentido evolucionario y progresivo, limita la posibilidad de concebirlo como una de varias opciones conceptuales de cómo pensar la sociedad.

Es sobre este sentido de “*entitlement*” en el que se construyen los espacios de participación.

## 1.2 Participación

Nuestro proyecto de investigación sobre la consulta previa, del cual es producto este texto, no concierne al desarrollo *per se*; no estamos evaluando los beneficios relativos de esquemas desarrollistas, o lo correcto de los comportamientos de los diferentes actores que participan directa o indirectamente en, para o contra, el desarrollo. Sin embargo, sí estamos preocupados sobre el tipo de

discusiones que la pregunta sobre el desarrollo genera entre sus protagonistas/actores, sus poblaciones sujetas y afectadas, y los terceros que se involucran por motivos económicos, sociales o políticos.

Nos interesa entender: cómo el contexto del desarrollo asigna identidades, evaluaciones y moralidades a diferentes poblaciones, cómo un paradigma de desarrollo culturalmente imbuido penetra otros contextos culturales locales y diferentes, y transfiere el *locus* de discusión y la carga de la prueba a dichas comunidades y cómo ese paradigma adquiere y/o construye su legitimidad respecto de otros paradigmas en disputa.

También estamos interesados por las diferentes categorías de institucionalidades, las ideologías desarrollistas diferenciadas que operan allí y el rol de los individuos como miembros de sociedad(es) y como representantes de las perspectivas institucionales, reconociendo que ninguna institución es monolítica, aunque demuestre ciertas tendencias paradigmáticas. Estamos interesados en la invitación para participar en el desarrollo y cómo el carácter de esa participación está anticipado en identidades adscritas y asignadas, y está enmarcada en una posición moral de inclusión social. Sin embargo, somos cognoscentes, como Escobar sugiere, de cómo el léxico del desarrollo, las reglas que enmarcan la disputa (*engagement*) y los mecanismos de participación: 1) no necesariamente representan la pluralidad de perspectivas que se encuentran en estos contextos, 2) requieren la presunción de legitimidad del paradigma prevalente para poder participar, 3) requieren un entendimiento de los mecanismos participativos creados en espacios predefinidos y sujetos a la voluntad política del Estado y la empresa, o la lógica de inclusión discursiva<sup>13</sup>, enmarcados en un paradigma de gobernanza neoliberal que caracteriza la legitimidad o no de sus ciudadanos, y los criterios conceptuales que les definen su participación o no. Esta problemática es abordada en el capítulo 3 de este libro, en el proceso de la invención de sujetos de derecho, en el capítulo 4, a propósito de los mecanismos de participación legal en general y, en el capítulo 5, en relación específica con la consulta previa.

13. Peter McLaren, *Life in Schools* (Boston: Allyn & Bacon, 2006).

En ese sentido, consideramos importante el proceso del reconocimiento centrado en el paradigma externo del desarrollo de poblaciones que reciben sus impactos y cómo ese reconocimiento caracteriza la medición social, cultural y ambiental de dichos impactos. Tal proceso sugiere que los criterios bases de una *otredad* reconocible son la distancia social representada epistemológica y étnicamente en el paradigma de desarrollo. En función de estos criterios se distingue el *otro distante* pero inscrito dentro de las representaciones legales y sociales de la alteridad (el “indio permitido” de Hale, 2005), y aquellas identidades alternativas basadas en representaciones autóctonas socioculturales/económicas/políticas, que constituyen el *otro cercano* domesticado, las cuales no gozan del mismo reconocimiento ni son valoradas en su diferencia, razón por la cual no cuentan con igual derecho a participar. En ambos casos, la caracterización ajena de su relación con su territorio —la localidad física de los proyectos de desarrollo— no corresponde con la experiencia de esa relación, donde, en el caso del *otro distante*, esa relación es considerada como algo naturalizado y que mueve con ellos, y, en el caso del *otro cercano*, la relación es trivializada o subvalorada<sup>14</sup>.

En general, esa caracterización de la *otredad* de las comunidades potencialmente afectadas o la caracterización de la población local también definen el modo y los criterios a partir de los cuales se construye su participación. Hay una línea de fondo operativa y es el requisito implícito de que toda participación sea en el lenguaje y en los tiempos o cronología del paradigma predominante del desarrollo. Existe también la idea de que el peso de la prueba es de las comunidades o de la población local potencialmente impactadas; un oficial sin más experiencia que tener un cargo estatal puede alegar que no hay comunidades étnicas en la zona de influencia de un megaproyecto y su voz representa la política del Estado hasta que la comunidad demuestra jurídicamente lo contrario; hay una necesidad de la participación de terceros. Muchas de las comunidades potencialmente impactadas no cuentan con los recursos o conocimientos del sistema para poder emprender una oposición efectiva o lograr un reconocimiento de su estatus territorial. Hay una resistencia por parte de los

14. Akhil Gupta y James Ferguson, “Más allá de la ‘cultura’: espacio, identidad y las políticas de la diferencia”, *Antípoda*, no. 7 (2008): 233-256.



actores institucionales de reconocer como voceros a las organizaciones que no tengan un reconocimiento legal en otros contextos estatales, tal como cabildos, juntas de acción comunal, juntas administradoras locales, etc. Organizaciones emergentes o *ad hoc* no son necesariamente reconocidas como voceras por todas las instancias del Estado, a menos que su agenda corresponda a la del Estado y las empresas.

Hay una presunción de que la población local y más las comunidades hablan con sola una voz, y el acceso y los mecanismos de participación constituye una manera de dirigir esta voz, a la vez de inculcar una noción de ciudadanía desde arriba que promueve un conformismo con el paradigma. Si la comunidad no puede ser convencida, entonces desde afuera se empoderan otras voces y se las reconocen como los voceros legítimos. En ese sentido hay un aspecto prescriptivo en cuanto a la participación porque está abierta a quienes conforman al criterio de inclusión porque movilizan identidades reconocibles (y frecuentemente asociadas a la condición de “vulnerabilidad”) como, por ejemplo, las basadas en la etnicidad.

Cuando propusimos esta investigación, pensábamos que dentro de los varios mecanismos de participación que serán explicados más adelante, la consulta previa ofrecía un espacio para la presentación mutua de perspectivas para ser negociadas y consolidadas en una sola propuesta inclusiva para el desarrollo regional y local. La idea de un mecanismo que mitigaba el conflicto en tanto prometía un campo de juego equitativo para todos los actores, una reconciliación posible entre el desarrollo desbordado y el manejo responsable y sostenible de recursos, además de un formato novedoso de inclusión para las poblaciones vulnerables. Estuvimos animados por las sentencias de la Corte Constitucional que proponían repensar la idea de consulta previa hacia la idea de consentimiento libre, previo e informado, como la confirmación de la inclusión legítima de otros paradigmas del desarrollo en la discusión del futuro del país<sup>15</sup>. Pero

15. Entre otras, las sentencias T-769 de 2009 (caso Mandé Norte), T-1045A de 2010 (caso La Toma) y T-129 de 2011 (caso resguardos Pescadito–Chidima y Tolo). Incluso en litigios promovidos por poblaciones a las que no se reconoció una identidad étnica, la Corte ordenó la apertura de espacios de participación que aludían a la idea del consentimiento libre, previo e informado, como en la sentencia T-348 de 2012 (caso Pescadores de Cartagena).

nuestra experiencia en el campo en los tres estudios de caso, nos mostró que el discurso expresado en las sentencias de la Corte Constitucional parecería ser el único lugar en el que habita el espíritu de la consulta previa.

La consulta previa nos hace considerar otros problemas en la discusión sobre el impacto del desarrollo. Primero ¿Por qué el proceso u oferta de la consulta previa ha sido limitado solamente a poblaciones étnicas, cuando: 1) los impactos sociales y ambientales se sienten igual entre otras poblaciones en la “zona de influencia”, y 2) hay una marginalización y subalternización histórica de las poblaciones tradicionales<sup>16</sup> vecinas a las comunidades étnicas?

Segundo, ¿cómo se garantiza una negociación informada, cuando: 1) no hay un acuerdo en torno al punto de inicio de la consulta previa; 2) la información disponible a las comunidades potencialmente afectadas es considerablemente menor a la manejada por el Estado y la empresa, y no ofrece los elementos suficientes para discutir desde una posición debidamente informada; 3) el tiempo disponible para que las comunidades potencialmente afectadas estudien la propuesta del proyecto de desarrollo es considerablemente menor del que tuvieron el Estado y la empresa para determinar la viabilidad del proyecto?

Tercero, ¿Dónde está la garantía de imparcialidad por parte del Estado, el árbitro en el proceso de la consulta previa, cuando: 1) la identificación del “bien común” con el paradigma dominante de desarrollo es promovida por el propio Estado y es el centro de sus políticas públicas, y 2) el Estado ofrece incentivos de inversión y reducción-exención de impuestos para que las industrias extractivas se localicen en Colombia?

Y, finalmente, ¿por qué no hay una discusión substantiva y alternativa en cuanto al modelo de desarrollo como un aspecto importante del proceso de la consulta previa, sobre todo si el país alega ser pluriétnico y multicultural?

Para terminar, debemos precisar que, para finales de 2010, cuando surgió la idea de esta investigación, y el momento actual (primer semestre de 2019), han

16. Usualmente la idea de poblaciones tradicionales refiere a las poblaciones campesinas, pero también puede incluir comunidades con otros criterios que las enmarcan en la informalidad social, económica o política, por ejemplo, los pescadores de Cartagena referidos en la sentencia T-348 de 2012, o los mineros que ejercen su labor en la minería informal, o los recicladores en contextos urbanos.

ocurrido algunos cambios importantes en el uso de mecanismos de participación legislados. Para entonces, la consulta previa aparecía como el principal y casi único dispositivo legal para articular las demandas de participación de las poblaciones locales impactadas por los proyectos de desarrollo, estimulando a su vez una suerte de “etnización” de la participación, que constituyó uno de los principales focos de interés de nuestra investigación. En los dos últimos años, entretanto, en algunas regiones donde se adelantan proyectos extractivistas (principalmente de minería) han cobrado impulso procesos de participación local a través de la convocatoria de consultas populares a nivel municipal<sup>17</sup> o la expedición de acuerdos por parte de los concejos municipales en donde se manifiesta el rechazo al desarrollo de proyectos de minería en algunos municipios<sup>18</sup>. La irrupción de estas experiencias de participación local, que se valen de mecanismos legislados pero que, no obstante, retan las reglas del juego de su utilización<sup>19</sup>, han generado un intenso debate sobre su validez jurídica, así como una visible oposición de parte de sectores del gobierno central y de organismos de control comprometidos con el modelo de desarrollo cuestionado por los ciudadanos que se han expresado a través de dichos mecanismos<sup>20</sup>. Sumado a lo anterior, en algunas decisiones recientes de la Corte Constitucional, como las sentencias T-348 de 2012<sup>21</sup> y T-135 de 2013<sup>22</sup>, se ha afirmado que, además de

17. Como en los municipios de Piedras (Tolima) y Tauramena (Casanare).

18. Como ha ocurrido en Támesis y otros municipios del suroeste antioqueño.

19. Por cuanto, en el caso de las consultas populares, su regulación constitucional y legal en principio no permite que los habitantes de un municipio puedan condicionar, a través de los resultados de una consulta popular, decisiones que, como ocurre con la expedición de títulos y licencias ambientales para proyectos de minería, son competencia de autoridades del orden regional y nacional. A su vez, en el caso de los acuerdos que, como el expedido en el municipio de Támesis, restringe el desarrollo de actividades mineras, la decisión de las autoridades locales desafía la prohibición establecida en el artículo 37 del Código de Minas.

20. De hecho, la Corte Constitucional ha proferido en los últimos tres años diferentes sentencias en las que ha evidenciado el complejo debate que hay sobre la autonomía territorial, la concurrencia de jurisdicciones en materia de planificación territorial y usos del suelo. En este sentido, recientemente la Sentencia SU 095 de 2018 deja sin efectos vinculantes a las consultas populares frente al tema minero, recordando a los gobiernos locales y regionales que deben acatar el principio de concurrencia por lo que no pueden decidir autónomamente la implementación de proyectos mineros en sus territorios.

21. En la que se ampara el derecho a la participación de una comunidad de pescadores de Cartagena afectada por la construcción de una carretera.

22. Donde se ordena incluir en el censo de afectados del proyecto hidroeléctrico El Quimbo a pescadores, paleros y constructores que perdieron su medio de sustento como consecuencia de la ejecución de las obras.

los grupos étnicos, también otras poblaciones locales impactadas por la ejecución de proyectos de desarrollo en sus territorios, tienen derecho a participar en la evaluación de impactos, la determinación de medidas de prevención, mitigación y compensación, y en la elaboración de los censos de población afectada, todo ello a través de la apertura de mecanismos orientados a contar con su consentimiento libre, previo e informado. Lo anterior, a la vez que expresa los resultados de procesos participativos que no han apelado a la etnicidad como fundamento del derecho, modifica el campo de análisis jurídico en el sentido de disputar el espacio privilegiado que, hasta el momento, había ostentado la consulta previa a los grupos étnicos.

En los siguientes capítulos, de la primera parte, se abordarán los temas que a nuestro parecer guían los análisis que hicimos de los tres casos. Primero, las relaciones complejas entre desarrollo y conflictos socioambientales, para luego, centrarnos en los problemas que se plantean en cuanto a la construcción de sujetos colectivos de derecho en el contexto de conflictos socioambientales y las concepciones, mecanismos y espacios de participación existentes, para terminar con el análisis de la consulta previa. En la segunda parte se presentarán los casos empíricos que sustentan los análisis presentados.

## Bibliografía

- Corte Constitucional. (15 de mayo de 2012) Sentencia T-348 [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].
- Corte Constitucional. (13 de marzo de 2013) Sentencia T-135 [MP Jorge Iván Palacio Palacio].
- Escobar, Arturo. "Antropología y desarrollo". En *Antropología y desarrollo. Encuentros y desencuentros*, 29-58. Editado por Guillermo Julián Hernández. La Habana: Centro Nacional de Superación para la Cultura, Colección Punto de Partida, 2010.
- Feierman, Steven. *Peasant Intellectuals: Anthropology and History in Tanzania*. Madison: University of Wisconsin Press, 1990.
- Gros, Christian. *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*. Bogotá: ICANH, 2000.
- Gupta, Akhil y James Ferguson. "Más allá de la 'cultura': espacio, identidad y las políticas de la diferencia". *Antípoda*, no. 7 (2008): 233-256.

- Hale, Charles R. "Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America". *Political and Legal Anthropology Review* 28, no. 1 (2005): 10-28.
- McLaren, Peter. *Life in Schools*. Boston: Allyn & Bacon, 2006.
- Poutignat, Philippe, & Jocelyne Streiff-Fenart. *Théories de l'ethnicité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1999.
- Puerta Silva, Claudia. "Las múltiples alteridades en el desarrollo: más allá de la interculturalidad étnica". *Revista de Antropología Social*, no. 23 (2014): 55-72. doi:10.5209/rev\_RASO.2014.v23.46727.
- Ramírez, Óscar. "El espejo invertido de la realidad: del discurso del desarrollo a la apología de la gestión ambiental". En *Antropología y desarrollo. Encuentros y desencuentros*, 79-90. Editado por Guillermo Julián Hernández. La Habana: Centro Nacional de Superación para la Cultura, Colección Punto de Partida, 2010.
- Scott, Colin H. "Customs, Tradition, and the Politics of Culture: Aboriginal Self-Government in Canada". *Anthropology, Public Policy, and Native Peoples in Canada*, 311-33. Editado por Noel Dyck y James B. Waldram. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1993.
- Shuman, Amy. "'Get Outa my Face': Entitlement and Authoritative Discourse". En *Responsibility and evidence in oral discourse*, 135-60. Editado por Jane H. Hill y Judith T. Irving. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Tully, James. *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

## 2. Desarrollo y conflictos socioambientales

*Claudia Puerta Silva*<sup>1</sup>

[https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4\\_2](https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4_2)

Como se mencionó anteriormente, este capítulo aborda el desarrollo desde la perspectiva del papel que juega en los conflictos socioambientales. Adicionalmente, aporta elementos para comprender las tensiones entre los discursos de los agentes del desarrollo (entidades del Estado, empresas y otras instituciones) y las comunidades y poblaciones locales. Expone también, algunas nociones contextuales, tanto sobre el desarrollo, como sobre la participación que se retoman y elaboran más profundamente en los capítulos 3 y 4.

Es posible hacer varios recuentos del origen del desarrollo y su acepción ligada al crecimiento económico liderada por ideologías y praxis neoliberales. El desarrollo, sus lógicas y prácticas conexas, se consolidaron después de que se sustituyó la preocupación estatal del desarrollo socioeconómico por la estabilidad monetaria y financiera. En ese momento se dio un “ajuste macroeconómico de corto plazo [al que le] siguió un proceso de reestructuración institucional destinado a lograr la apertura externa, la liberalización y desregulación de los mercados y la privatización de las empresas y servicios

1. Grupo Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales, Instituto de Estudios Regionales, (INER), Universidad de Antioquia UdeA, Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia.

públicos, con la correspondiente *jibarización* [sic] del Estado. La tarea del desarrollo quedó en manos del mercado y la empresa privada, con un rol subsidiario para el Estado”<sup>2</sup>

En el ámbito ideológico, el desarrollo se consideró, como fue mencionado en la introducción, como un proceso encaminado a la reproducción en los países del denominado “tercer mundo” de las características propias de aquellos económicamente más avanzados, esto es la unificación del mundo con base en un orden moderno y capitalista.

Paralelo a esto, las responsabilidades del Estado de garantizar el bienestar de sus ciudadanos, y que están generalmente enmarcadas en las políticas de desarrollo, se centran en la actualidad en la delegación de las intervenciones del desarrollo en actores de tipo empresarial (operadores del desarrollo), intervenciones que se materializan en planes, programas, proyectos y megaproyectos de desarrollo. Entre las intervenciones que nos interesan para los tres casos abordados en este libro se encuentran los megaproyectos agroindustriales, extractivos y de infraestructura.

En este capítulo, nos concentramos primero en abordar las significaciones y comprensiones del desarrollo y, segundo, establecer los enfoques desde los cuales identificamos el papel que el desarrollo cumple en la configuración de conflictos socioambientales vinculados con la ejecución de los megaproyectos señalados antes. Luego abordaremos la caracterización de los actores involucrados en los conflictos y las condiciones para su participación en dichos conflictos.

## 2.1 Enfoques del desarrollo

Las acepciones más literales del desarrollo lo denotan como “una forma de cambio social” determinado por un conjunto de prácticas y representaciones sociales. El desarrollo sería entonces aquel “conjunto de procesos sociales inducidos por operaciones voluntaristas de transformación de un medio social,

2. Osvaldo Sunkel, “En busca del desarrollo perdido”, en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, ed. G. Vidal & A. Guillén R. (Buenos Aires: CLACSO, 2007), 470.

mediante instituciones o actores externos que buscan movilizarlo con base en la ‘trasplatación’ de recursos/saberes/técnicas”<sup>3</sup>.

Cuando se concibe así, el desarrollo pone en juego ideologías y prácticas diferenciadas, entre las cuales se encuentran, tanto las relativas a los saberes expertos técnicos ambientales, económicos y a las políticas gubernamentales ligadas al capitalismo y a sus versiones neoliberales, como también a las fundamentadas en los saberes autóctonos<sup>4</sup>, prácticas y cosmovisiones locales.

Desde un punto de vista más interaccionista y menos funcional-estructuralista se estudian, en el desarrollo, el conjunto de interacciones (sociales, políticas, económicas, simbólicas) entre actores en una escena dada y alrededor de situaciones en juego<sup>5</sup>. Desde esta perspectiva, el desarrollo puede concebirse como campo de poder. Siguiendo a Ribeiro<sup>6</sup>, el desarrollo representa la expansión económica que se adora a sí misma. Es posible avanzar más sobre este entendido diciendo que el desarrollo, hoy se puede comprender como un campo o que da lugar a múltiples campos de poder representando varias escalas de la expansión económica y todo lo que ella implica.

Específicamente, los megaproyectos agroindustriales, extractivos y de infraestructura son intervenciones mediante las cuales se impone dicha expansión económica: expansión de lugares, modos y medios de producción, de circulación y acumulación de capitales y, también, de consolidación de masas laborales, de consumidores, de despojados, entre otros. Dichos megaproyectos pueden ser comprendidos, a su vez, como prácticas del desarrollo, intervenciones que en sí mismos generan campos de poder o espacios relacionales<sup>7</sup> y que operan específicamente dentro del campo de poder del desarrollo pero son sensibles al contexto en el que se instalan. Dicho esto, es importante resaltar que

3. Jean Pierre Olivier de Sardán, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social* (Paris: Apad-Karthala, 1995), 221.

4. Por autoctonía entenderemos lo nativo, lo compartido por los originarios de un lugar. No se refiere a una cualidad étnica, sino en general a una cualidad de lo propio, de lo local.

5. Olivier de Sardán, *Anthropologie et développement...*

6. Gustavo Lins Ribeiro, “Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo”, *Tabula Rasa*, no. 6 (2007): 173-193.

7. Claudia Puerta Silva, “El proyecto minero del Cerrejón como espacio relacional”, *Boletín de Antropología* 24, no. 41 (2010): 149-179.



en tanto prácticas responden a un proyecto. En este sentido, el desarrollo puede ser comprendido, siguiendo a Tsing<sup>8</sup>, como un proyecto.

Tsing propone entender las dinámicas globales con base en la idea de proyectos de la siguiente manera:

En lugar de buscar etapas evolutivas, lógicas y epistemes que incluyan a todo el mundo, yo comenzaría por encontrar lo que llamo “proyectos”, es decir, conjuntos de ideas y prácticas relativamente coherentes, como se realizaron en momentos y lugares particulares [...] Las diversas instancias de capitalismo pueden considerarse como proyectos; como también los movimientos sociales progresivos, los patrones de vida cotidianos o los programas intelectuales de las universidades. Los proyectos deben rastrearse en relación con viajes históricos particulares de un lugar a otro; están atrapados en temas locales de traducción y movilización; si bien pueden ser muy poderosos, no podemos asumir su habilidad para rehacer la naturaleza y la sociedad de acuerdo con sus visiones. Los proyectos pueden articularse entre sí, creando momentos quiméricos de estabilidad y poder.<sup>9</sup>

De modo que para abordar el desarrollo y, específicamente, sus intervenciones, se requieren análisis económicos, que tengan en cuenta las normas y lógicas socioculturales<sup>10</sup> frente a las prácticas y racionalidades económicas, los modos y medios de producción y, sobre todo, las implicaciones en la subsistencia y reproducción socioeconómica, resultado de las transformaciones que ocasionan estos megaproyectos en las condiciones materiales de existencia de las poblaciones autóctonas de un lugar.

Pero, también, consideramos que se requieren análisis simbólicos en tanto se ponen en tensión los saberes autóctonos con los expertos y foráneos, las cosmovisiones, las construcciones del Otro, las representaciones sobre el desarrollo y el futuro, etc.

Así mismo, se deben asumir análisis de tipo político, pues entendido el proyecto de desarrollo como juego político, es un campo de poder que supone ejercicios desiguales y asimétricos de imposición de proyectos (económicos, de desarrollo, de vida). Desde este enfoque pueden ser visibles las formas de

8. Anna Tsing, “The Global Situation”, *Cultural Anthropology* 15, no. 3 (2000): 327-360.

9. *Ibid.*, 347. Traducción y énfasis nuestros.

10. Olivier de Sardán, *Anthropologie et développement...*

poder; las estructuras políticas, tanto locales, como las globales y nacionales, que sustentan la intervención; los liderazgos y los sistemas de redes sociales, incluyendo los clientelismos y las relaciones con el Estado. De hecho, los campos generados por el desarrollo, esto es los escenarios de relacionamiento que crea a partir de sus intervenciones o sus operaciones, son esencialmente políticos<sup>11</sup>. Parte esencial en el análisis de estos megaproyectos es entender que no son apolíticos<sup>12</sup>.

Por ello, aunque nos interesa avanzar en la comprensión del sistema de creencias en el que se sustenta el desarrollo, lo haremos caracterizando y comprendiendo los campos de poder o espacios relacionales que se generan por los megaproyectos. Por un lado, porque estos campos de poder son sensibles al contexto geopolítico, histórico y sociocultural del “lugar” en donde se lleva a cabo la intervención. Y por otro lado, porque el sistema de creencias, con sus ideologías, paradigmas y representaciones sobre el mismo desarrollo y sobre el Otro, originan el núcleo duro de los conflictos socioambientales que analizaremos en este texto.

El análisis sociológico de los megaproyectos como espacios relacionales, permite distinguir cómo se ejerce el poder de variadas maneras y en múltiples escalas. El desarrollo se enmarca en el capitalismo y en el neoliberalismo, entendidos como sistema social el uno y, como forma de ser el otro, los cuales han producido un desigual desarrollo sectorial y geográfico de modo que generan una competencia divisiva entre lugares definidos en diferentes escalas<sup>13</sup>. Sin embargo, y de acuerdo con Ribeiro, “la estructura y dinámica de cada campo de desarrollo están marcadas por diferentes capacidades de poder e intereses que son articulados a través de procesos históricos de estructuración de redes”<sup>14</sup>. Por ello, será recurrente en nuestros análisis la identificación de las redes que

11. Puerta Silva, “El proyecto minero del Cerrejón como espacio relacional”.

12. Al respecto, la frase de un líder en Lesoto es muy sugerente: “Parece que la política se apoda actualmente ‘desarrollo’”. James Ferguson & Larry Lohmann, “The Anti-Politics Machine: ‘Development’ and Bureaucratic Power in Lesotho”, In *The Environment in Anthropology. A Reader in Ecology, Culture, and Sustainable living*, ed. N. Haenn & R. Wilk (New York: New York University Press, 2006), 166.

13. David Harvey, “Militant Particularism and Global Ambition: The Conceptual Politics of Place, Space, and Environment in the Work of Raymond Williams”, *Social Text*, no. 42 (1995): 69-98.

14. Gustavo Lins Ribeiro, “Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo”, *Tabula Rasa*, no. 6 (2007): 173-193.

se establecen entre los actores, entendidas como sus estrategias articuladas que dependen de elementos cohesionadores que posibilitan en mayor o menor medida el dominio del campo o su dominio en dimensiones o momentos específicos. Dominio entendido como un posicionamiento diferencial que permite obtener resultados en la “lucha” por el poder del campo.

El desarrollo dentro de su sistema de creencias produce representaciones, o dirían los geógrafos críticos, imaginaciones geográficas, sociales, políticas, culturales e, incluso, morales como complementa el trabajo de Gow<sup>15</sup>. Un ejemplo de estas imaginaciones es señalado por Ferguson y Lohmann<sup>16</sup> cuando critican la representación de Lesoto como un país aislado del intercambio monetario o, de su economía, generalizándola como de supervivencia y desconociendo su historia de larga data de relaciones comerciales con Sudáfrica. Ellos permiten entender que, aunque la acumulación de ganado sea socialmente importante como fondo de ahorro para el futuro, es calificada por los agentes de desarrollo como no moderna y favorece la intervención mediante sus programas y acciones.

Para Gow<sup>17</sup> el análisis del desarrollo no puede ser llevado a cabo sin indagar en los diferentes discursos de este, los cuales deben ser considerados en el contexto de las críticas contemporáneas al desarrollo mismo; críticas relativas a la persistencia de la pobreza y a la premisa del postdesarrollo (esto es, a un ideal común de vida).

Pero aunque exista diversidad y multiplicidad de discursos del desarrollo, Olivier de Sardan<sup>18</sup> distingue dos ideologías operando en dichos discursos y que se revelan en los discursos y en las prácticas del desarrollo: una metaideología —el fundamento común latente— y una infraideología —los tropos recurrentes que combinados u opuestos atraviesan las ideologías—. Las metaideologías se basan en los dos grandes paradigmas del desarrollo: primero, que

15. David Gow, *Replanteando el desarrollo: modernidad indígena e imaginación moral*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010.

16. Ferguson & Lohmann, “The Anti-Politics Machine...”

17. Gow, *Replanteando el desarrollo...*

18. Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement...*

el desarrollo tiene como objetivo el bien de todos y de los Otros (que no lo han alcanzado)<sup>19</sup>; y el segundo paradigma que es modernizador, a saber, el desarrollo implica el progreso técnico y económico. Muy cercano a esta comprensión de los paradigmas que subyacen al desarrollo, encontramos a Perafán y Pabón<sup>20</sup> que aseguran que el imaginario del desarrollo se perpetúa por una doble movilización entre la culpabilidad de quien ostenta el poder y el acomodamiento de quien depende de él. O al contrario, el subdesarrollo o el no desarrollo, y sus características asumidas (pobreza, vulnerabilidad, exclusión, retraso e ineficiencia tecnológica, ausencia de prácticas de acumulación de riqueza, etc.), son las excusas para intervenir poblaciones, territorios y recursos e integrarlas a los circuitos de extracción, producción y consumo propios del sistema capitalista.

Por su parte, las infraideologías son conjuntos de representaciones que estructuran la percepción que tienen los actores sobre el mundo deseable y el mundo observado. De modo que coexisten dos series de representaciones: las representaciones de lo deseable (son explícitas y normativas) y las representaciones de “la sociedad a desarrollar” tal cual es, o mejor tal cual se la imaginan que es.

Sin embargo, por muy evidentes que sean los fracasos del desarrollo, sus retóricas son poderosas y en los espacios relacionales producidos por los megaproyectos actúan, por un lado, como naturalizadoras de los efectos sobre las vidas de las personas (principalmente, el efecto de la inevitabilidad); por otro lado, como herramientas de persuasión para ganar dominio del campo; y, finalmente, como elementos legitimadores de los agentes del desarrollo.

19. Hay cierto populismo en el desarrollo, revelado en el discurso de las élites que quieren ayudar al pueblo, mejorar sus condiciones de vida (Olivier de Sardan, 1995). Lo que siempre hay es retórica, cuando se evidencia que los proyectos de desarrollo fracasan en general en su propósito de “desarrollar”, “sacar de la pobreza”, etc. No resuelven el tema de la pobreza y, en cambio, expanden la economía capitalista; en algunos casos, dan entrada al control territorial burocrático del Estado: “En esta perspectiva, el aparato de “desarrollo” en Lesotho no es una máquina para eliminar la pobreza que está incidentalmente involucrada con la burocracia estatal. Más bien, es una máquina para reforzar y expandir el ejercicio del poder burocrático del Estado, que incidentalmente toma la “pobreza” como su punto de entrada y justificación —lanzando una intervención que puede no tener efecto en la pobreza pero que tiene otros efectos concretos.” Ferguson & Lohmann, “The Anti-Politics Machine”, 170.

20. Carlos César Perafán y María Claudia Pabón, “Los modelos de adaptación y culpabilidad. El concepto de desarrollo en la región de la Sierra Nevada de Santa Marta”, en *Modernidad, identidad y desarrollo*, ed. M. L. Sotomayor, 187-223 (Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología-Colciencias, 1998).

De hecho, aunque haya un gran cúmulo de trabajos sobre el desarrollo que son desalentadores, particularmente desde la perspectiva antropológica, otros más demuestran la vigencia del desarrollo, su atractivo y su popularidad. El desarrollo sigue siendo no solo aceptado, sino deseado. Gow, después de su trabajo en el Cauca con tres colectivos reasentados después de un terremoto, invita a que la lectura de los discursos locales del desarrollo se dirija a dilucidar las redefiniciones del mismo, con lo cual se estaría frente a una “forma creativa de resistencia, una forma de modernidad crítica que adopta una política radical de ciudadanía inclusiva”<sup>21</sup>.

Por ejemplo, para el caso de los wayúu y El Cerrejón<sup>22</sup>, aunque el desarrollo fue el justificativo del proyecto minero mismo, luego se convirtió para los wayúu en una concepción política que reveló una teoría de gestión de futuro según la cual se garantizarían los ejes de la reproducción socioétnica de las comunidades indígenas movilizadas<sup>23</sup>.

Estas maneras de concebir las diversas y múltiples articulaciones que se dan con el desarrollo confrontan la idea de un “espacio vacío homogéneo” que es el tiempo del capitalismo<sup>24</sup> y, para nuestro caso, del desarrollo.

Estas resistencias al capitalismo (o a la modernidad) son por lo tanto entendidas como resultado del pasado de la humanidad, algo que la gente debería haber dejado atrás pero que por alguna razón no lo ha hecho. Sin embargo, al imaginar el capitalismo (o la modernidad) como un atributo del tiempo mismo, esta visión tiene éxito no solo en etiquetar las resistencias a él como arcaicas y atrasadas, sino en garantizar al mismo tiempo el triunfo final del capitalismo y la modernidad, independientemente de lo que algunos puedan creer y de sus esperanzas, porque después de todo, como todos lo sabemos, el tiempo no se detiene<sup>25</sup>.

21. Gow, *Replanteando el desarrollo...*, 305.

22. El Cerrejón es la mina de carbón a cielo abierto más grande del mundo. Ubicada en La Guajira colombiana, está en operación desde principios de la década del 80 y se espera que mantenga su producción por lo menos durante 15 años más.

23. Claudia Puerta Silva, *Stratégies et politiques de reconnaissance et d'identité. Les Indiens wayuu et le projet minier du Cerrejón en Colombie* (Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2013).

24. Pharta Chatterjee, “Delhi Lecture: La política de los gobernados”, *Revista Colombiana de Antropología* 47, no. 2 (2011): 199-231.

25. *Ibid.*, 204-205.

Así, la visión que aborda los tres casos de este libro, no considera las contra-hegemonías como meras resistencias o como formas arcaicas o precedentes. Al contrario, estamos abordándolas como articulaciones autóctonas, localmente particulares, que, incluso en algunos casos, siendo contra-hegemónicas, buscan la inclusión.

En nuestro trabajo, para los casos analizados, encontramos que la postura local frente al desarrollo se devela en discursos en los cuales se reivindica el derecho a participar de su “definición” y de su “operación”. En cuanto a la dimensión material o tangible del desarrollo, parecen estar todos de acuerdo: las carreteras, las comunicaciones, los equipamientos, entre otros, son necesarios. Pero, en referencia a la visión de futuro, a la reproducción sociocultural y al lugar en la modernidad, los actores locales tienen, desde su experiencia, sus propias expectativas y discursos sobre lo que entienden por desarrollo. Estamos de acuerdo en que el tiempo es denso y heterogéneo<sup>26</sup>. Y por ello, el tiempo del desarrollo se impone, confronta y produce conflicto.

En nuestro análisis del desarrollo no fue posible avanzar sin enmarcar la conexión intrínseca que este, tanto desde su dimensión tangible como desde la simbólica, tiene con el ambiente. Los conflictos detonados por los megaproyectos surgen a raíz de las disputas en o de las resistencias frente al discurso hegemónico del desarrollo y a sus intervenciones, pues ellas transforman directamente las condiciones materiales de existencia, esto es las relaciones socioambientales, relaciones nucleares de la continuidad de la vida local.

## 2.2 Ambiente y desarrollo

El enfoque clásico geopolítico anunciaba que el ambiente sería la amenaza del siglo XXI, especialmente por su constante degradación y por el crecimiento demográfico, lo cual ya no se expresaría tanto en el acceso al ambiente sino en los desastres llamados naturales. En esta imaginación geopolítica: “Una vez más, el entorno local puede construirse como la causa del desastre sin ninguna referencia a los patrones históricos de desarrollo que pueden ser en parte responsables

26. Ibid.

de los procesos sociales de degradación<sup>27</sup>. Ahora bien, esta imaginación geopolítica que ha desembocado en algunas versiones de ambientalismo y, también, del conservacionismo, no reemplaza y, más bien, se superpone, con la imaginación geopolítica dominada por la amenaza que representan los conflictos por el acceso al ambiente.

Los mapas de estas imaginaciones geopolíticas se tornan hacia el control de los ambientes que se convierten a su vez en amenazas o que desde otras perspectivas corren riesgos<sup>28</sup>. El ambiente concebido como amenaza a la seguridad internacional, como particular imaginación geopolítica, tendría consecuencias en la política internacional. Sin embargo, así como hay críticas a denominar como naturales los desastres, también se podría identificar un riesgo en la objetivación del ambiente como si por si solo fuera un organismo a convertirse en amenaza.

Por otro lado, la ecología política introdujo la dimensión política al análisis de los efectos ecológicos de la acción humana: “todos los proyectos (y argumentos) ecológicos son simultáneamente proyectos (y argumentos) político-económicos y viceversa<sup>29</sup>. La ecología política, en la perspectiva de trascender la concepción de la naturaleza como un elemento indiferente y externo al ser humano, critica que el ambiente sea visto como un objeto susceptible de ser artificializado para el desarrollo, esto es, que sea asumido como el recurso para “el crecimiento económico, la industrialización, el incremento del nivel de vida”. Según Gligo, “el “desarrollo”, figura como causa de la degradación del medio humano<sup>30</sup>. La ecología política cuestiona, entonces, la definición de ambiente como un conjunto de variables que circundan al sistema humano.

27. Simon Dalby, “The Environment as Geopolitical Threat: Reading Robert Kaplan’s ‘Coming Anarchy’”, In *The environment in Anthropology. A reader in Ecology Culture and Sustainable living*, ed. N. Haenn & R. Wilk (New York: New York University Press, 2006), 126.

28. Enrique Leff, “Imaginaros sociales y sustentabilidad”, *Cultura y Representaciones Sociales* 5, no. 9 (2010): 42-121.

29. Harvey citado en Raymond L. Bryant & Sinéad Bailey, *Third World Political Ecology* (London & New York: Routledge Taylor & Francis e-Library, 1997), 26.

30. Nicolo Gligo V., *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después* (Santiago de Chile: CEPAL, 2006), 12.

La ecología política, que intima la política con la cultura, se interesaría entonces, además, por los problemas de distribución, dominantes en los trabajos de esta corriente. “Cuestiones de apropiación, como el establecimiento de relaciones de poder que permiten proceder al acceso a recursos por parte de algunos actores, a la toma de decisiones sobre su utilización, a la exclusión de su disponibilidad para otros actores”<sup>31</sup>. Pero adicionalmente, desde una perspectiva histórica de la continuidad en la apropiación, distribución y uso de los recursos y en esa visión separada del ambiente como entorno exterior, medio y no parte de la vida humana, la ecología política revela que desde el período colonial se configuran unas matrices de relaciones de poder social, hasta hoy vigentes en América Latina. Matrices que tienen “como predicado central el acceso a la tierra y otros recursos naturales y su control”<sup>32</sup>.

Desde esta perspectiva, el ambiente que incluye la naturaleza, es, básicamente, objeto de disputas políticas: por un lado, porque se distancia del ser humano, se cosifica; por otro lado, porque se concibe en consecuencia como algo apropiable, distribuible, circulable, usable. Aunque se critica la distancia naturaleza/cultura y, en definitiva, naturaleza/sociedad, se concentra en identificar las consecuencias nefastas de esta concepción que escinde. Esta separación resulta en objetivar el ambiente, en tanto naturaleza, tierra, recursos y en demostrar que los conflictos socioambientales son, entonces, consecuencia de esta separación y de unas relaciones de poder basadas en su dominio.

El ambiente será comprendido en nuestro análisis desde una perspectiva socioespacial, en donde se considera que es co-producido socialmente. Esto quiere decir que no se limita a ser solamente materialidades o fisicalidades, pero tampoco es solamente construcción simbólica y discursiva. La construcción social del ambiente retoma las discusiones sobre la construcción social e histórica de la naturaleza y de su entendimiento como un campo en disputa y, en este sentido, un campo en donde se generan injusticias y, en consecuencia,

31. Héctor Alimonda, “La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana”, en *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, ed. Héctor Alimonda (Buenos Aires: CLACSO, 2011), 44.

32. *Ibid.*, 44.



conflictos. Desde un punto de vista ecosistémico estaríamos pensando en que el ambiente se produce en una confluencia entre las materialidades y las dinámicas humanas de relacionamiento y afectación mutua.

Si hacemos un paralelo con la noción de lugar de Massey<sup>33</sup> y la acercamos a los sentidos de lugar de Agnew<sup>34</sup> podemos decir que estamos considerando las relaciones socioambientales como una de las espacialidades que se configuran por las relaciones sociales históricas ecosistémicas que hacen parte inherente de una formación sociocultural específica. Las relaciones socioambientales configuran entonces los mundos de vida, por los que se entiende tanto el lugar geográfico, sus materialidades, como los sentidos de lugar. Y desde esta apuesta conceptual, el mundo de vida es el centro experiencial<sup>35</sup>.

De modo que hablar de ambiente, es hablar de las relaciones socioambientales que lo producen, tanto por los condicionamientos que sus materialidades le imponen a la vida social, como por las transformaciones materiales que dicha vida social le implica y, finalmente, por los significados y el rol simbólico que cumple en la formación sociocultural específica. Raymond Williams particularmente “construye dialécticamente lo social y lo ambiental, como diferentes caras de una misma moneda”<sup>36</sup>. En su enfoque sobre la “vida vivida”, Williams “siempre quiere enfatizar las formas en que las elecciones personales y particulares hechas bajo condiciones dadas son la esencia misma del cambio histórico-geográfico”<sup>37</sup>. De modo que las vidas y el sentido de valor que las sustentan están imbricadas en el ambiente, el cual ha sido activamente moldeado y construido mediante el trabajo, el juego y un conjunto amplio de prácticas culturales.

En este sentido, se podría subrayar que la relación socioambiental se fundamenta en resiliencia, sobrevivencia y acomodación constante ante las

33. Doreen Massey, “A Global Sense of Place”, en *Space, Place and Gender* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994).

34. John Agnew, “Know-Where: Geographies of Knowledge of World Politics”, *International Political Sociology* 1 (2007): 138-148.

35. David Harvey, “Militant Particularism and Global Ambition: The Conceptual Politics of Place, Space, and Environment in the Work of Raymond Williams”, *Social Text*, no. 42 (1995): 69-98.

36. *Ibid.*, 76.

37. *Ibid.*, 79.

adversidades: “Es la resiliencia infinita, incluso la desviación, con la que las personas han logrado persistir en condiciones profundamente desfavorables, y la sorprendente diversidad de creencias en las que han expresado su autonomía. Un sentido de valor que se ha abierto camino a través de diferentes tipos de opresión de diferentes formas... una encarnación arraigada e indestructible pero también cambiante de las posibilidades de la vida común”<sup>38</sup>.

Pero, al mismo tiempo, las relaciones socioambientales están fundamentadas en las innovaciones, que en los casos que nos conciernen, usualmente son ocasionadas, o indirectamente originadas, por los megaproyectos y sus intervenciones. Frente a dichas innovaciones los pobladores reinterpretan, reformulan, reinventan, hibridan, refractan<sup>39</sup> y también se articulan, se adaptan, acomodan o resisten. Olivier de Sardan clasifica de la siguiente manera las reacciones locales, esto es, las formas de apropiación del dispositivo o de la intervención: las determinadas por *el principio de selección* —se adoptan selectivamente partes del proyecto—; y las informadas por el principio de *détournement (desviación)* —se utilizan las oportunidades ofrecidas por el megaproyecto para sus propios objetivos—<sup>40</sup>. Dichas reacciones se revelan en prácticas que pueden estar informadas por lógicas estratégicas y/o por lógicas representacionales. De modo que pareciera que siempre hay negociaciones y transacciones: visibles e invisibles. Volveremos a este punto, pues estas reflexiones aplican específicamente al des-entrevimiento de los conflictos socioambientales.

Ahora bien, el poder del desarrollo tiene, en parte, un origen ecológico, en tanto el orden social forma parte del orden cósmico y en consecuencia, depende de él.<sup>41</sup> Esta apreciación de Maffesoli es útil para introducir la idea de que una de las fuentes del poder de los megaproyectos es su capacidad de dominar la naturaleza y transformar las relaciones socioambientales. El poder del desarrollo está en que las intervenciones y regímenes que produce son indiferentes a

38. Ibid., 321-22.

39. Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement...*

40. Ibid., 133.

41. Michel Maffesoli, *La transfiguration du politique. La tribalisation du monde postmoderne. La petite vermillon* (Paris: La Table Ronde, 2002).

los órdenes existentes, espaciales y temporales, que están traducidos localmente en territorialidades, espacialidades y relaciones socioambientales. En el caso de El Cerrejón, Rivera señalaba que “la magnitud de la empresa y su abrumador despliegue de poder” estaban “dirigidos a conquistar y someter la naturaleza”<sup>42</sup>. En consecuencia, los sitios wayúu con nombres y memoria histórica, se convirtieron en un kilómetro, un aeropuerto, un pit. Rivera denunciaba, por aquel entonces, la fuerza del desarrollo representado por el poder transformador de la tecnología: proyectos como El Cerrejón tienen la capacidad de imponer físicamente ese desapegado esquema de relojería en el paisaje mismo, así sea necesario sobreponerse físicamente a condiciones inhóspitas y tremendos obstáculos naturaleza. Una vez impuesto, su sola presencia cuestiona la validez de cualquier otro esquema que le dé forma a la realidad en esa tierra<sup>43</sup>.

En resumen, podríamos decir que, los conflictos socioambientales son fruto de unas relaciones de poder que se revelan en los proyectos del desarrollo frente a: los modos de ser (neoliberal vs. configuraciones socioculturales locales); los sistemas sociales (capitalistas vs. autóctonos); los mundos de vida (megaproyectos vs. Relaciones y órdenes socioambientales locales). La confrontación de los proyectos del desarrollo con las formas de vida local constituye un núcleo importante del conflicto socioambiental. Indicaremos aquí nuestra comprensión de los procesos mediante los cuales actúan las poblaciones autóctonas y los colectivos sociales en los campos de poder o espacios relacionales generados por los megaproyectos, para luego avanzar hacia el marco de análisis que emplearemos para abordar los conflictos socioambientales.

### **2.3 Las poblaciones locales y la participación en el desarrollo**

Las relaciones de poder, las múltiples visiones del desarrollo que confluyen y se contraponen, así como las innovaciones existenciales que deben activar las poblaciones locales ante un megaproyecto se fundamentan, parcialmente, en:

42. Alberto Rivera Gutiérrez, “El desarrollo como una manera de construir la realidad”, en *La Guajira*, ed. G. Ardila C. (Bogotá: Fondo FEN Colombia–Universidad Nacional de Colombia, 1990): 249.

43. *Ibid.*

“La capacidad de los seres humanos, como seres sociales, de perpetuar y nutrir en sus vidas cotidianas y prácticas culturales la posibilidad de ese sentido de valor que busca lo común en la vida social incluso en medio de una sorprendente heterogeneidad de creencias. Pero el mantenimiento de tal sentido de valor depende fundamentalmente de un cierto tipo de relación interpersonal que normalmente ocurre en lugares particulares”<sup>44</sup>.

En nuestro análisis consideramos necesario avanzar hacia una comprensión crítica de la idea de comunidad para referirse o representar a las poblaciones locales que ven su vida y sus relaciones socioambientales transformadas por un megaproyecto o por una serie de intervenciones encuadradas en las políticas de desarrollo del país.

## 2.4 Poblaciones locales: de configuraciones socioculturales a comunidades políticas

Para ello acudimos a la distinción realizada por Turner<sup>45</sup> alrededor de las modalidades de sociedad o sistemas sociales. Como se mencionó en el primer capítulo, el autor diferencia *communitas* de estructura para indicar la existencia y coexistencia de múltiples modelos de configuración social: el primero emerge en la transición de un estado a otro (para él, el estado intermedio en el proceso ritual). Se trata de una configuración social no estructurada o estructurada rudimentaria y relativamente indiferenciada, algo parecido a una comunidad o una comunión de individuos iguales. El segundo, es la configuración social en tanto sistema estructurado, diferenciado y jerárquico de posiciones político-legales y económicas.

Es muy importante distanciar la cualidad de *communitas* de la noción de comunidad que usualmente está ligada a la agrupación de personas que habitan un mismo lugar geográfico. Aunque estamos de acuerdo, veremos, sin embargo, que el lugar, y las relaciones socioambientales que fundamentan el sentido

44. Harvey, “Militant Particularism and Global Ambition...”, 80.

45. Victor Turner, *The Ritual Process. Structure and Anti-Structure* (New Brunswick: Aldine Transaction, 2009).

del lugar, forman parte fundamental de la cohesión de los colectivos sociales analizados por nosotros.

Aunque Turner se refiere a una sociedad tribal, podemos acoger su definición de sociedad, imprimiéndole una visión más dinámica o procesual y considerando entonces que una configuración social está: “Compuesta por múltiples personas, grupos y categorías, cada una de las cuales tiene su propio ciclo de desarrollo, en un momento dado muchos mandatos de posiciones fijas coexisten con muchos pasajes entre posiciones. En otras palabras, la experiencia de vida de cada individuo contiene una exposición alternativa a la estructura y a la *communitas*, y a los estados y transiciones”<sup>46</sup>.

En particular, las configuraciones sociales que son abiertas, espontáneas, se podría decir que situacionales, están regidas por la *communitas*. Según Turner se conforman, usualmente, por “personas [...] que: (1) caen en los intersticios de la estructura social, (2) están en sus márgenes, o (3) ocupan sus peldaños más bajos”<sup>47</sup>. Entender que al interior de una sociedad emergen y coexisten configuraciones sociales regidas por diferentes modelos de relacionamiento nos permite avanzar hacia una comprensión de las poblaciones locales como configuraciones socioculturales al interior de las cuales emergen colectivos o agrupaciones con identificaciones diversas, esto es, comunidades políticas<sup>48</sup>, así como grupos de interés, o incluso, lo que se denomina corrientemente como comunidad local.

Vale la pena esta distinción pues, en los espacios relacionales creados por los megaproyectos, quienes interactúan se agrupan bajo los principios de la *communitas*, mientras que en las representaciones del Otro se considera que quienes interactúan son configuraciones sociales estructuradas. Turner<sup>49</sup> establece que la comunidad entendida bajo la modalidad de *communitas* tiene una

46. Ibid., 97.

47. Ibid., 125.

48. Retomando el concepto de Chatterjee de “sociedades políticas”, entendidas como “red de relaciones entre personas mediada por su agencia en cuanto a sujetos de políticas de la gubernamentalidad”. Chatterjee, “Delhi Lecture: La política de los gobernados”, 200.

49. Turner, *The Ritual Process. Structure and Anti-Structure*.

cualidad existencial, mientras que la dependiente de la estructura tiene una cualidad cognitiva.

Siguiendo al mismo autor, en una configuración social es posible identificar: 1) “*communitas* existenciales o espontáneas”, 2) “*communitas* normativas”, cuando por necesidad se organiza en un sistema social perduradero y 3) “*communitas* ideológicas”, entendidas como “modelos utópicos de sociedades basadas en *communitas* existenciales”<sup>50</sup>.

Ahora bien, en el entendido de que las poblaciones locales pueden ser vistas como configuraciones sociales es necesario introducir el vínculo con la cultura y la identidad. Manteniendo nuestra apuesta por perspectivas dinámicas, contextualizadas, relacionales y no esencialistas y homogeneizantes, seguimos a Grimson en su propuesta de configuración cultural y de identificaciones. La configuración cultural se remite no a los rasgos e individuos sino a “los espacios y los regímenes de sentido. Un mismo individuo puede habitar y habita diferentes espacios (territoriales o simbólicos) y, puede cambiar de creencia o de prácticas más fácilmente que lo que puede incidir para que cambien las creencias de las configuraciones culturales de las que participa”<sup>51</sup>. A su vez, por identificaciones “se debe entender las categorías sociales, los sentimientos de pertenencia y los intereses comunes que se organizan en torno a una denominación, la relación con el concepto de configuración cultural surge al constatar que las clasificaciones (las identificaciones) son más compartidas que los sentidos de esas clasificaciones”<sup>52</sup>.

De modo que a partir de estos tres elementos: las modalidades de relacionamiento social, así como los regímenes de sentido (relaciones culturales) y las identificaciones, pueden ser abstraídas configuraciones socioculturales de las poblaciones locales intervenidas por megaproyectos.

50. Ibid., 132.

51. Alejandro Grison, *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011), 189.

52. Francisco Villareal Castillo, “Contextos radicales. Hacia una concepción situacional de los estudios culturales”, *Papeles de trabajo* 5, no. 8 (2011): 211.

Esta abstracción de las *poblaciones autóctonas y locales como configuraciones socioculturales* permite evidenciar que en su seno pueden emerger colectivos o comunidades políticas. Regresando a la idea de comunidad, es necesario insistir en que nos separamos de la perspectiva organicista y del holismo culturalista, enfoques que entienden a la cultura como “todo un modo de vida” y creen que “las prácticas sociales deben construirse como “elementos indisolubles de un proceso material social continuo”<sup>53</sup>.

Esta perspectiva organicista de la configuración sociocultural que considera la comunidad como un agrupamiento caracterizado por una cierta “*estructura de sentimiento*” y un modo de vida no ayuda a entender el surgimiento de comunidades políticas o colectivos que se movilizan situacional y contingentemente con relación a los megaproyectos y que pueden o no representar a la totalidad de la configuración sociocultural. En términos de Turner, son colectivos que emergen bajo el modelo de *communitas* pero que pueden llegar a institucionalizarse tanto como la configuración social estructurada de la cual hacen parte o trataron de diferenciarse.

La visión organicista no permite examinar las múltiples fuerzas de opresión y dominación al interior de una configuración sociocultural<sup>54</sup>; tampoco permite ver las diferentes adaptaciones/articulaciones que se dan al interior de dicha configuración sociocultural frente a los campos de poder propiciados por los megaproyectos, excluye a foráneos aliados y puede ser en algunos casos opresiva para los integrantes mismos<sup>55</sup>. Finalmente, sobrepone “todos formados” a “procesos formadores y formativos”<sup>56</sup>.

En resumen, estamos asumiendo que las poblaciones locales se pueden entender como configuraciones socioculturales, al interior de las cuales emergen colectivos o comunidades políticas que se movilizan al interior del espacio relacional propiciado por el megaproyecto y que luchan por el posicionamiento de

53. Harvey, “Militant Particularism and Global Ambition”, 74.

54. Ibid.

55. Ibid.

56. Ibid.

sus reivindicaciones y sus formas de vida<sup>57</sup>. De modo que aquella comunidad a la cual se refieren los discursos del desarrollo o el sujeto que construyen las intervenciones de los megaproyectos forma parte de configuraciones socio-culturales y de ellas sobresalen colectivos politizados o no, que se posicionan de manera diversa y desigual en el espacio relacional. Sus posicionamientos serán los que trataremos de identificar a partir del análisis realizado sobre la participación.

De regreso al lugar y a las relaciones socioambientales que éste implica, consideramos que es un elemento crucial y central para el proceso de “unión”<sup>58</sup>. Como mostraremos con los casos señalados, el lugar o mejor los sentidos de lugar, las espacialidades de arraigo y de dependencia material para la existencia, son elementos cohesionadores tanto de la comunidad orgánica (o configuración sociocultural estructurada e institucionalizada) como de la comunidad política o colectivo movilizado o politizado (regida por la *communitas*). En últimas, es el lugar (el espacio producido socialmente) el que se ve afectado y transformado en sus materialidades, relacionamientos y significados por las ideas y prácticas del desarrollo por intermedio de los megaproyectos. Las intervenciones sobre el lugar como aquel espacio de relaciones sociales y flujos con profundidad histórica, y sobre la “vocación del lugar”, entendida como la relación socioambiental productiva, son centrales en la detonación de los conflictos socioambientales.

Los megaproyectos producen variables diferentes a las que anteriormente participaron en los “procesos de creación y disolución de lugares”<sup>59</sup>. Podría decirse, que particularmente produce cambios en los “patrones de relaciones espaciales”<sup>60</sup> y, dentro de ellas, de las relaciones socioambientales. En términos más simbólicos, afectan enormemente las “estructuras de sentimientos”<sup>61</sup>, que son las más locales de las dinámicas acabadas de mencionar. De hecho, en

57. En ocasiones luchan, mínimamente, por ser articuladas a las dinámicas de los megaproyectos.

58. Harvey, “Militant Particularism and Global Ambition”.

59. Ibid.

60. Ibid.

61. Ibid.



términos de las temporalidades, para el agente del desarrollo el proyecto es único, central, omnipresente, es el 100 % de su tiempo. Para el poblador es pasajero, relativo, accesorio, es una parte de una cadena de intervenciones... es una parte pequeña de su tiempo<sup>62</sup> que se introduciría en la trama experiencial de los lugareños.

Los arraigos con el lugar, su reproducción, tanto del vínculo como de la espacialidad misma, confluyen en las configuraciones socioculturales que nos interesan, de las cuales nos concentramos en los colectivos movilizados, las comunidades políticas o en los sujetos políticos que se activan o se producen en los espacios relacionales favorecidos por los megaproyectos.

En general, desde el punto de vista institucional y del agente del desarrollo la interacción o el relacionamiento con los colectivos o comunidades políticas y, en algunos casos, con la generalizada “población local”, se canaliza y significa desde el concepto de participación.

## **2.5 Participación: proyectos políticos en disputa<sup>63</sup>**

En los diversos talleres que sobre el tema realizamos con las poblaciones locales, la definición de participación suscitaba las más distintas apreciaciones: presencia en reuniones, oportunidad para expresarse, poner un grano de arena para el desarrollo de la comunidad, colaborar en algo o a alguien, prestar atención, incidir, manifestarse culturalmente... En las discusiones teóricas también hay diversidad de comprensiones, según sea en la definición de políticas públicas o en la arena política. En palabras de Hopenhayn:

Cada vez más, la palabra se desplaza a lo largo y ancho de todo el arco político, reivindicada por corrientes tan diversas como el neoliberalismo, el neocontractualismo, la democracia cristiana, el marxismo en sus distintas interpretaciones, la social democracia, el socialismo renovado, el anarquismo y en general toda forma de populismo. Se ha convertido también en referencia obligada de planes y programas de desarrollo, de manifiestos ideológicos y

62. Olivier de Sardán, *Anthropologie et développement...*

63. Agradezco a Yulieth Hillón por su generosa escritura de este aparte.

de campañas presidenciales. Por más que el sustantivo por sí mismo se haya vuelto vacío, se lo adjetiva de manera igualmente equívoca: se habla entonces de participación “plena”, “verdadera”, “integral”, “justa” o democrática<sup>64</sup>.

Es un sustantivo y un adjetivo equívoco que pareciera encajar arbitrariamente en el imaginario de las diferentes corrientes que lo reclaman para sí o de los diferentes actores que lo regulan o reivindican<sup>65</sup>. La actual vaguedad del término revela la existencia de diferentes interpretaciones, de disímiles concepciones provenientes de actores con intereses encontrados (o no), que son permeados por la historia y la teoría política, social o cultural a través del cual ese mismo concepto se ha ido construyendo. Participación es una palabra cuyo molde y contenido en lo discursivo y en lo práctico se va formando a través de la pugna y de la negociación: puede ser vaciada, conquistada, transformada, desactivada, separada de su contexto; es también una acción que puede ser obligada, decidida, manipulada, libre, reivindicada. En suma, una palabra-acción cuyo significado impreciso tiene propósitos y contra-propósitos.

Esos intereses en juego no son ajenos a la definición que de ella se ha hecho en la historia del desarrollo. Sus primeras utilidades en este campo (años 50 del siglo pasado) estuvieron marcadas por el canon participativo que había operado hasta ese momento. Este consideraba que los países pobres vivían una situación de marginalidad (expresada en su cultura tradicional, su deficiente nivel educativo, su economía atrasada o su incapacidad de organizarse) que les impedía acceder a los beneficios del desarrollo y contribuir a la construcción de la modernidad. Por tanto, participar significaba ser sacado de esa marginalidad e incorporado al modelo de desarrollo imperante. Para ello, agentes u operadores del desarrollo (Estado, ONG, voluntarios, etc.), conocedores de los valores de la modernización, guiaban a los “marginales” incapaces de tener iniciativa o transformar sus condiciones, por el camino correcto que les permitiría abandonar su atraso y adoptar el sistema de normas y valores vigentes (cultura moderna)<sup>66</sup>.

64. Martin Hopenhayn, “La participación y sus motivos”, *Revista Acción Crítica*, no. 24 (1988): 19-30.

65. Majid Rahnema, “Participación”, en *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, ed. W. Sachs (Lima: PRATEC Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, 1996), 197.

66. Fabio Velásquez y Esperanza González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?* (Bogotá: Fundación Corona, 2003). El convenio 107 de 1957 de la OIT sobre pueblos indígenas es un claro ejemplo de

Los resultados adversos en la vida de la población afectada por este binomio desarrollo-participación conllevó a que planificadores, activistas y trabajadores de campo vieran la falta de participación y consulta a las comunidades implicadas como razón del fracaso de los proyectos de desarrollo instaurados<sup>67</sup>. Como resultado de esas críticas, a partir de la segunda mitad del siglo xx, aparecieron concepciones alternativas de democracia. Partiendo del “reconocimiento de la pluralidad humana y el rechazo a toda forma homogeneizadora, única, universal de organización de la sociedad”<sup>68</sup>, estas corrientes consideran posible una conexión positiva y coherente entre justicia y soberanía popular a través de la unión de dos elementos: 1) la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los afectados o sus representantes (democrática); 2) la utilización de argumentos por y para los participantes que hagan que las decisiones adoptadas sean aceptables por todos debido a su justificación (deliberativa)<sup>69</sup>.

Con estos elementos se construyó una respuesta al modelo de participación liberal antes descrito, que tomó mayor fuerza en América Latina en los años 80 del siglo pasado. Basada en una aparentemente renovada forma de relación entre la sociedad y el Estado y en la inserción de nuevos actores sociales en la arena pública y en la toma de decisiones, la participación pasó a ser entendida como un “proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. (...) un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación) intervienen directamente o por intermedio de

.....  
 este tipo de participación en el desarrollo. Si bien este establece un conjunto de obligaciones en cabeza del Estado con el fin de que estas poblaciones se beneficien del desarrollo, su carácter es netamente asimilacionista. Al respecto, ver el quinto capítulo de este libro. También, César Rodríguez (2012) o Raquel Yrigoyen (2011).

67. Rahnema, “Participación”.

68. Velásquez y González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*, 54.

69. Cristina Lafont, “Democracia y deliberación pública”, en *Filosofía de la democracia. Fundamentos conceptuales*, ed. R. Arango. (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007): 125-145. Los interrogantes que saltan a la vista giran alrededor de la posibilidad real de construir decisiones racionalmente aceptables por todos cuando existe una heterogeneidad de visiones de mundo. En este punto las discusiones dentro de la teoría política y de la argumentación han sido álgidas. Ver también Luis Villavicencio, “Algunas críticas a la idea de razón pública rawlsiana”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXII (2009): 533-557.

sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”<sup>70</sup>.

Así, dentro de ese proceso de apropiación del concepto de participación y la manera de llevarlo a la práctica, los organismos institucionales y no institucionales empezaron a incluir como sujetos activos en estas dinámicas a aquellas poblaciones que habitaban los lugares donde se iban a realizar proyectos de desarrollo. Igualmente, el papel no pasivo y la resistencia, algunas veces velada, que “los dominados”<sup>71</sup> han ejercido en las relaciones de poder se hizo más evidente. Este panorama mostró a la teoría social la importancia de enfatizar en la tensión entre estructura y agencia, en esos seres humanos que se debaten entre los condicionamientos políticos, económicos, sociales o culturales de los mundos que habitan y la habilidad de proponer y poner en práctica mecanismos que cambien dichas estructuras. Como diría Long:

Ningún estudio sociológico o histórico podría estar completo sin: 1) un interés en las maneras en que actores sociales diferentes manejan e interpretan nuevos elementos en sus mundos de vida; 2) un análisis del modo en que grupos particulares o individuos intentan crear espacios para ellos mismos con el fin de realizar “proyectos” propios que pueden ser paralelos, o quizá desafiar a los programas gubernamentales a los intereses de otras partes que intervienen, y 3) un esfuerzo por mostrar cómo estos procesos organizativos, estratégicos o interpretativos pueden influir —y ellos ser influidos por— el contexto más amplio de poder y la acción social<sup>72</sup>.

Esta manera de entender la democracia y la participación y las consecuencias que ella podría llegar a tener, fueron vistas en un principio por buena parte de los economistas, instituciones de desarrollo, entes gubernamentales, inversionistas, compañías y políticos con desconfianza. Sin embargo, terminaron por aceptarla, eso sí, intentando domesticar su contenido para quitarle su carácter reivindicativo y ponerla a tono con el modelo de desarrollo imperante. De esta forma, la participación comenzó a ser nombrada y exigida ampliamente por

70. Velásquez y González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*, 19-20.

71. James Scott, *Los dominados y el arte de la resistencia* (México: Ediciones Era, 2000).

72. Norman Long, *Sociología del desarrollo. Una perspectiva centrada en el acto* (México: CIESAS, 2007), 64.

estos actores sociales como un “lema publicitario políticamente atractivo”<sup>73</sup>, con el que han buscado legitimar formalmente proyectos de desarrollo y aprovechar o construir redes locales que permitan viabilizarlos (además de permitir recaudar fondos o ayudar al sector privado a involucrarse en el negocio del desarrollo). En ese sentido, este discurso percibe a la participación como “uno de los muchos “recursos” necesarios para mantener con vida la economía. Por tanto, participar se reduce al acto de tomar parte en los objetivos de la economía y los arreglos de tipo social relacionadas con ella”<sup>74</sup>.

Como podemos ver, y siguiendo el análisis realizado por Dagnino, Olvera y Panfichi (2008) sobre algunos de los experimentos democráticos realizados en América Latina, nos encontramos con la confluencia perversa de dos proyectos políticos en los que se ubica la lucha por la construcción democrática. Por un lado, un proyecto democrático-participativo basado en una profundización y radicalización de la democracia en donde la participación en los procesos de decisión es un eje fundamental; por otro, el proyecto neoliberal que también reivindica un discurso participacionista y de revaloración simbólica de la sociedad civil. Aunque cada uno apunta a direcciones opuestas, e incluso antagónicas, en su entendimiento de los procesos de desarrollo y ciudadanía, utilizan un discurso común sobre la participación en su lucha desigual. Ello genera “Lo que podría llamarse una crisis discursiva: el lenguaje corriente, la homogeneidad de su vocabulario, oscurece diferencias, diluye matices y reduce antagonismos (...) En esa disputa, donde los deslizamientos semánticos, los dislocamientos de sentido, son las armas principales, el terreno de la práctica política se convierte en un terreno minado, donde cualquier paso en falso nos lleva al campo adversario. De ahí la perversidad y el dilema que ella plantea, instaurando una tensión que atraviesa hoy la dinámica del avance democrático”<sup>75</sup>.

73. Rahnema, “Participación”, 197.

74. *Ibid.*, 200.

75. Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, “Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo”, en *Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina*, comp. Ciska Raventós (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2008), 34.

Los anteriores son los discursos y las políticas que determinan horizontes de posibilidad de los colectivos afectados por megaproyectos para activarse como actores en el espacio relacional, sea movilizándose políticamente y reivindicando su necesaria participación en la definición de las intervenciones en su vida o, sea, acomodándose a las nuevas condiciones producidas por la intervención del desarrollo. Sin embargo, se enfrentan a los que hemos denominado agentes u operadores del desarrollo que en los casos analizados dominan en general los espacios relacionales.

## **2.6 Empresas y Estado como agentes privilegiados del desarrollo**

En el tiempo vacío homogéneo que se supone es el desarrollo, aquellos que dominan dicho espacio pueden ser considerados como los “agentes privilegiados del desarrollo”. Son ellos quienes mediante sus políticas y proyectos<sup>76</sup> insisten en imaginar a todas las sociedades (o configuraciones socioculturales) incluidas en este espacio.

En el contexto global, la evolución de las políticas internacionales comerciales abiertas se ha dado al mismo tiempo que el aumento de las limitaciones a los derechos sociales y territoriales. Esta dinámica paralela se consolida en desmedro de la soberanía estatal y de los derechos de las poblaciones. En el marco del desarrollo, es posible evidenciar el avance de estrategias de gobernanza mixta, en las cuales el sector empresarial privado gana protagonismo, al mismo tiempo que el Estado pierde autoridad y poder. Dicha gobernanza mixta se consolida para los asuntos ambientales y, más recientemente, en los sociales.

El resultado más contundente de esta dinámica global es que hay ausencia o debilidad de normas universales, lo que favorece el desenvolvimiento de las empresas sin contraprestos suficientes, sin marcos normativos que puedan neutralizar el Derecho Comercial Global, es decir la *lex mercatoria*<sup>77</sup>. Puede

76. Anna Tsing, “The Global Situation”, 327-360.

77. Juan Hernández Zubizarreta, “¿Lex mercatoria o derechos humanos? los sistemas de control de las empresas transnacionales”, en *El negocio de la responsabilidad. Crítica de la responsabilidad social corporativa*

leerse como una crisis ocasionada por la globalización económica y el rol que cumplen en ella las multinacionales, crisis que se revela en las afectaciones a la estabilidad de las instituciones representativas, en especial del Estado.

En la actualidad puede identificarse un balance desigual entre las normas vinculantes que rigen internacionalmente el comercio exterior y las normas no vinculantes que protegen los derechos de los pueblos y los derechos soberanos de los Estados sobre los recursos y sobre la elección del tipo de medidas económicas que estos consideren adecuados. “La asimetría es absoluta, los cuerpos normativos vinculantes son los adscritos a los intereses económicos mientras que los no vinculantes se adscriben a los que tratan sobre los derechos de las mayorías”<sup>78</sup>. Solo algunas normas internacionales que protegen los derechos indígenas, o de las minorías, entran en tensión fuerte con la apertura que ejercen las normas comerciales internacionales y que ponen en aprietos a los Estados. No obstante, los derechos reconocidos a colectivos que movilizan identidades étnicas, encuentran límites y contradicciones cuando se trata de derechos económicos.

En la actualidad, se evidencia la institucionalización (validación) y consolidación de principios y normas de tipo *soft law* que “ayudan y propician la autorregulación privada y voluntaria del ámbito empresarial, con el fin de prevenir los riesgos que ellas mismas generan, como consecuencia de sus actividades productivas y de los impactos negativos que pudieran presentarse a nivel económico, social y medioambiental”<sup>79</sup>.

En resumen, lo que se genera son oposiciones entre el derecho corporativo y el derecho público<sup>80</sup>, oposiciones en donde claramente se imponen los intereses de las multinacionales y, en general, del sector empresarial. “La *lex mercatoria* condiciona los límites de la reforma legislativa de los Estados alejados de los núcleos de poder”<sup>81</sup>.

.....  
de las empresas transnacionales, ed. Juan Hernández Zubizarreta, P. Ramiro (Barcelona: Icaria Editorial, 2009), 13-46.

78. Ibid., 31.

79. Isabel C. Jaramillo Arango, *La responsabilidad social empresarial. Base fundamental para el cumplimiento y fortalecimiento de los derechos laborales* (Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 2013), 23.

80. Hernández Zubizarreta, “¿Lex mercatoria o derechos humanos?”

81. Ibid., 18.

En este marco, los Estados se encuentran en una posición compleja. Por un lado, se han sumado a tratados y acuerdos internacionales que favorecen la libertad de las empresas, reduciendo las herramientas del Estado para regular y, adicionalmente, obligándolo a crear condiciones favorables para la inversión extranjera y privada. Por otro lado, en el contexto colombiano el discurso del desarrollo neoliberal ha argumentado la poca capacidad estatal e, incluso, la limitada capacidad nacional técnica que pueda garantizar la ejecución de megaproyectos. En este discurso, el sector privado empresarial y, aún más, las multinacionales extranjeras, son los actores reconocidos como los únicos capaces y los más eficientes para emprender megaproyectos. Demeritar al Estado, incapacitarlo para ejecutar grandes proyectos de explotación y aprovechamiento de recursos, es una de las estrategias discursivas más evidentes en los discursos del desarrollo, lo que genera en últimas, no solamente un favorecimiento a la presencia de las multinacionales extranjeras sino también, para las empresas del Estado, la adopción de un modelo empresarial en su *modus operandi*<sup>82</sup>.

En el relacionamiento entre estos actores, resulta central para nuestro análisis abordar la Responsabilidad Social Corporativa RSC. Aunque la RSC continúa siendo un campo voluntario enmarcado en la buena fe, se conjuga, de dos maneras con la idea de bien común. Primero, en el modelo económico al que responde. Y segundo, de una manera más develada, relativo al campo de inversión deseable para la RSC que es considerado bien común.

Por otro lado, los vínculos de la RSC con los impactos ambientales de la actividad empresarial son centrales en su consolidación. La RSC tiene buena parte de su origen en el marco del afianzamiento del discurso ambiental global y en el reconocimiento de que son, generalmente, las condiciones materiales de existencia de las poblaciones locales las que se ven afectadas por las actividades productivas y, en consecuencia, hay afectaciones sobre las formas de vida y de sustento tradicionales. A este respecto el discurso ideal que va a sustentar en

82. Algunos de nuestros casos abordaron los conflictos generados por megaproyectos que no solamente fueron promovidos por el Estado, sino que fueron operados por entidades del mismo Estado. La idea aquí es que los operadores del desarrollo comparten unas prácticas similares, aquellas propias del sector empresarial.



parte la RSC es el del desarrollo sostenible y lo que este implica para el manejo del impacto ambiental (y social). Sin embargo, en la identificación que hemos hecho, y que coincide con otros casos reportados, se da un reconocimiento parcial a dichas afectaciones y, en consecuencia, son insuficientes las acciones de compensación, reparación o mitigación de las mismas. Pero además, las iniciativas que desde la RSC se implementan buscan en muchas ocasiones proponer actividades productivas diferentes a las tradicionales o autóctonas (turismo, servicios, agricultura para mineros, minería para agricultores, entre otros).

Los Estados no han tenido hasta ahora un rol protagónico en la configuración del campo de la RSC<sup>83</sup>. Más participación ha tenido la sociedad civil representada por ONG e instituciones sociales, los organismos internacionales y las mismas empresas. Clapp asegura que la diferencia entre las iniciativas de la empresa privada y los códigos de conducta acordados externamente incide en el cambio o no de las prácticas empresariales<sup>84</sup>. Para esta misma autora, las regulaciones y líneas de comportamiento definidas por organismos u organizaciones internacionales no obligan legalmente a las empresas a comportarse responsablemente, pero tienen cierta injerencia sobre ellas. Por ello, en diferentes análisis se señala la necesidad de complementar sistemas voluntarios con estructuras sólidas de regulación pública e, internacionalmente, marcos supraestatales con capacidad reguladora y con influencia en el mercado, particularmente, el comercio<sup>85</sup>. Por otro lado, gracias a las posibilidades actuales de las poblaciones locales de conectarse internacionalmente, éstas podrían basarse en las líneas de comportamiento empresarial definidas por las organizaciones civiles, para exigir las localmente ejerciendo presión social cuando las estructuras estatales y legales son débiles.

Aunque la incorporación de consideraciones ambientales y sociales (además de los resultados económicos de su actividad) y el reconocimiento de un conjunto de actores afectados por su actividad siempre estuvo desde las primeras

83. Jaramillo Arango, *La responsabilidad social empresarial*.

84. Jennifer Clapp, "Global Environment Governance for Corporate Responsibility and Accountability", *Global Environment Politics* 5, no. 3 (2005): 25.

85. Miquel Ortega Cerdà, "Justicia ambiental, gobernanza y responsabilidad social corporativa", en *El negocio de la responsabilidad. Crítica de la responsabilidad social corporativa de las empresas transnacionales*, ed. Juan Hernández Zubizarreta, P. Ramiro (Barcelona: Icaria Editorial, 2009), 147-171.

iniciativas empresariales, es a partir de la década del 90 que conocemos la RSC en su definición actual. Su popularización se debe a las campañas de presión por ONG y organizaciones de la sociedad civil, relacionadas con la precariedad laboral, los impactos ambientales y por el refuerzo de los discursos ambientales en la gobernanza global<sup>86</sup>.

En el espacio relacional generado por el megaproyecto, el actor empresarial se posiciona hegemónicamente gracias a por lo menos dos agenciamientos: el primero, su cercanía al Estado y su participación en la gobernanza mixta; y el segundo, la imposición de los conocimientos técnicos y de sus visiones del desarrollo y de los impactos, compensaciones, responsabilidades, así como las representaciones sobre el Otro, en particular, sobre las configuraciones socio-culturales de las poblaciones locales.

A través de la RSC, el actor empresarial formaliza, institucionaliza y canaliza lo que se denominan “las relaciones con la comunidad”, y más recientemente, el lugar moral que ocupan en la sociedad. En un primer momento de dicho relacionamiento (el de las empresas con las poblaciones vecinas), estas relaciones se materializan en ayudas, dádivas y prebendas distribuidas más bien de manera puntual y con individuos o grupos que son claves para la viabilidad del proyecto. En muchas ocasiones, son las fundaciones de las empresas las que revelan la separación artificial que se pretende entre la “operación” y las “relaciones con la comunidad”. Pero en las últimas décadas la RSC también se dirige a configurar una imagen de la empresa que busca legitimarla y convertirla en una interlocutora válida sobre las políticas públicas y la posiciona de manera que puede negociar en el marco de temáticas ambientales y sociales, según sus intereses<sup>87</sup>. En algunas ocasiones, pareciera que la RSC busca más que compensar daños o redistribuir ganancias, vender una imagen de la empresa que la legitime y la posicione de tal manera que pueda influenciar en las regulaciones nacionales e internacionales.

En el discurso de las empresas se distingue la responsabilidad social de las funciones propias del Estado. Se comprende la RSC como un compromiso *social*

86. Ibid.

87. Ibid.

y moral que ellas asumen como parte de una sociedad. Social, cuando se consideran vecinos, ciudadanos de una misma sociedad, a la cual deben cierta redistribución y compensación. Moral, cuando es asumida como otro instrumento del desarrollo, de la civilización.

Sin embargo, en el contexto colombiano, así como en otros lugares del mundo, las acciones de la responsabilidad social terminan confundándose con las funciones o servicios públicos del Estado —lo cual es determinante para el rol que juega la RSC en los procesos de participación y de consulta previa—.

En las reuniones o encuentros en el marco de consulta previa es el programa de acciones e intervenciones propias de la RSC lo que finalmente se está “negociando” o lo que se está “informando”. En efecto, se “negocian” las acciones propias de la RSC y no las formas de mitigación necesarias de acuerdo a los impactos ambientales y sociales propios de las actividades de las empresas. En este sentido se da el mayor efecto placebo de la RSC: ubicarla como el objeto de la negociación con todas las contradicciones que esto implica. Por un lado, el hecho de que la RSC es voluntaria y más bien responde a los intereses del negocio (ganan todos); por el otro, que la RSC se supone que es algo adicional (por fuera del pago de impuestos y regalías) y, por ello, debería ser objeto de negociación después de haber resuelto y acordado el manejo ambiental y social de las actividades empresariales. Finalmente, porque en tanto es un asunto voluntario, la empresa domina las negociaciones en tanto es autónoma en la selección de las acciones que emprenderá como RSC. En consecuencia, terminan siendo asumidas como concesiones y favores o regalos de la empresa a las comunidades. Éstas últimas las asumen como logros y ganancias, cuando lo que está subyaciendo es la ausencia de negociaciones sobre el manejo de los impactos de los megaproyectos. Las comunidades “imaginan” que están negociando grandes montos de ayudas y programas sociales, y desde el punto de vista del negocio, para la empresa, cumplir con estas acciones no representa una inversión sustancial, y en cambio, si se retorna en seguridad y legitimidad para el proyecto.

Ahora bien, no son Estado, pero se integran claramente a la sociedad, según ellos como actores de desarrollo. Paulatinamente se convierten en actores imprescindibles para el lugar y sus habitantes. En el marco conceptual

que sustenta que las empresas son actores del desarrollo o contribuyen al bien común, no se reconocen formas alternativas de vida ni formas diferentes de concebir lo que implica vivir bien. Al contrario, la justificación de la responsabilidad social de las empresas es precisamente “mejorar” las circunstancias socioeconómicas y sociopolíticas de las comunidades impactadas por las obras, sin importar si ellas están de acuerdo o no. Por lo menos tres variables operan en esta justificación: la necesidad estratégica de una licencia social, la certeza de tener la razón frente al ideal de vida y el desconocimiento de cómo funcionan otras sociedades.

Estas últimas variables se convierten ellas mismas en causantes de conflicto. Justamente, las negociaciones de la consulta previa u otros espacios de encuentro entre las empresas y las comunidades locales son los momentos de relacionamiento en los que más se evidencia la diferencialidad en las concepciones de desarrollo y bienestar, así como de las interpretaciones acerca de los impactos.

Hemos cuestionado algunos principios y premisas básicas, demostrando que las tensiones y contradicciones son irresolubles en el campo desigual del ejercicio del poder del actor empresarial a través de la rsc. Dicho campo desigual se expresa en la confrontación de ideas sobre el impacto de las actividades empresariales, las diferencias sustanciales en la concepción de que el “mejoramiento” de aspectos económicos e infraestructurales aporta al buen vivir de las poblaciones, la idea de hacer viable una formación socioespacial para el proyecto económico, mientras que los colectivos manifiestan la disrupción de sus redes sociales, modos de vida, y el desplazamiento de sus actividades socioeconómicas y de las reubicaciones que no consideran sus relaciones socioespaciales.

Independientemente si el agente y operador del desarrollo es directamente el Estado, el imaginario desde el cual se aborda el desarrollo es el mismo. El aumento en el nivel del conflicto cuando se trata del Estado es que se supone que este y sus políticas se dirigen a proteger y a brindar bienestar a sus ciudadanos. Cuando intervienen configuraciones socioculturales y relaciones socioambientales con sus proyectos de desarrollo está actuando en detrimento de su responsabilidad mayor. Tal vez uno de los temas más complejos sea que desde su legitimidad como gobernante pareciera que tiene la autoridad para decidir

incluir a las poblaciones en el imaginario que sustenta el bien común. O peor aún, asumir que bajo el supuesto de que los “beneficiarios” de tal proyecto serán muchos más, los afectados son una externalidad que se puede asumir. Esto es, no solamente se ven afectados en sus mundos de vida, sino que dichos colectivos deben aceptar su “sacrificio” por el interés general.

En lo que sigue veremos cómo entendemos los conflictos socioambientales y nos aproximaremos preliminarmente a entender la participación social y ciudadana y el papel que cumple en el desenvolvimiento de los conflictos.

## 2.7 Los conflictos socioambientales

Nos interesa la perspectiva del conflicto que lo entiende como una dinámica o fenómeno propio de los procesos de producción del espacio y de configuraciones territoriales<sup>88</sup>, pero adicionaremos una mayor complejidad argumentando que también hay involucradas disputas de sentido y visiones diversas sobre el futuro y la vida local, tiempos densos y heterogéneos<sup>89</sup>, así como ejercicios de poder que incluyen y excluyen poblaciones locales de las decisiones sobre su existencia.

En términos generales hemos argumentado hasta aquí que los megaproyectos, en tanto intervenciones del desarrollo, transforman los órdenes territoriales locales, así como las relaciones socioambientales y socioespaciales ligadas a las configuraciones socioculturales. Pero adicionalmente, los megaproyectos generan espacios relacionales o campos de poder, que por su carácter político no están exentos de conflictos.

Sinónimos corrientes de conflicto son “antagonismo, problema, desajuste, choque, enfrentamiento, oposición entre actores y/o entre estructuras o instancias”<sup>90</sup>. En efecto “la no coincidencia entre los intereses de un grupo de personas con los de otro genera conflictos y choques cuya resolución se negocia constantemente ya sea de manera pacífica o violenta”<sup>91</sup>. También se identifica

88. Luis Berneth Peña Reyes, “Reflexiones sobre las concepciones de conflicto en la geografía humana”, *Cuadernos de Geografía* 17 (2008): 89-115.

89. Chatterjee, “Delhi Lecture: La política de los gobernados”.

90. Peña Reyes, “Reflexiones sobre las concepciones de conflicto en la geografía humana”, 90.

91. *Ibid.*

un conflicto cuando “no existe concordancia entre los objetivos o resultados desprendidos del funcionamiento de una instancia o estructura con los que se derivan de otra instancia”<sup>92</sup>.

Por otro lado, el conflicto, desde un enfoque sociológico, es entendido como el detonador del cambio social. En una configuración sociocultural o, en general, en la vida social, los órdenes establecidos son frecuentemente contestados o resistidos, tanto en su funcionamiento como en su estructura, lo que genera situaciones temporales de “desorden” o de fractura que preceden al reordenamiento o reacomodamiento. Desde este enfoque, el conflicto social es inherente a la vida social e, incluso, necesario para su dinámica.

Los conflictos que observamos en los casos analizados pueden verse complejizados por los conflictos sociales ya existentes, incluyendo el conflicto armado en Colombia, pero no son los inherentes a la vida social. Son ocasionados por las intervenciones del desarrollo que transforman las condiciones materiales de existencia (el ambiente físico, el lugar geográfico, los recursos de reproducción), las relaciones socioambientales, las concepciones y representaciones sobre el futuro de los diferentes actores involucrados, sobre sí mismos (las poblaciones locales) y sobre el desarrollo deseado; alteran los órdenes tanto socioespaciales como las configuraciones socioculturales, además de las identificaciones y las posibilidades de reproducción existencial.

Los conflictos generados por el megaproyecto son, como ya dijimos, relativos a las intervenciones sobre las configuraciones históricas, espaciales y socioculturales, representadas por las poblaciones locales y por sus relaciones socioambientales con el espacio físico circundante del cual basan su subsistencia material y al cual deben su arraigo o identificación. Pero, por otro lado, estos conflictos son más complejos dado que ponen en juego sistemas de creencias, con sus ideologías, paradigmas y representaciones sobre el desarrollo y sobre los “Otros” y “Nosotros”.

De modo que la comprensión que proponemos aquí de los conflictos no considera que su origen esté relacionado solamente por la gestión<sup>93</sup> general de los

92. Ibid.

93. Entendida como apropiación, propiedad, uso, limitación, acceso, etc.

recursos naturales o de los espacios físicos o de la producción de espacialidades<sup>94</sup> sino que va más allá de una disputa por la naturaleza y sus recursos. Los conflictos socioambientales como los entendemos se remiten más a una disputa de sentidos y prácticas socioambientales, ligadas unas, al desarrollo y, otras, a los mundos de vida o espacios vitales<sup>95</sup>, que redundan en la garantía de reproducción de los órdenes o configuraciones socioculturales y socioespaciales precedentes al megaproyecto.

La confrontación de los proyectos del desarrollo con las formas de vida local constituye el núcleo del conflicto socioambiental. Dicho de otra manera, las intervenciones sobre el lugar y sobre la “vocación del lugar” (la relación socioambiental productiva), son centrales para entender la detonación de los conflictos socioambientales.

El conflicto socioambiental es un proceso. No se trata de un evento puntual, sino de la naturaleza que toma el relacionamiento establecido entre los agentes del desarrollo, Estado y terceros, y las poblaciones locales. Dicho relacionamiento de carácter conflictivo y adversarial, en muchas ocasiones, se manifiesta en picos evidentes y más visibles, pero permanece latente a lo largo del relacionamiento.

Lo que nos interesa no es solamente caracterizar estos conflictos socioambientales en términos de efectos o afectaciones sobre las poblaciones locales. Nos interesa, a través del reconocimiento de su funcionamiento y de su lógica, identificar los discursos y actuaciones de cada uno de los actores, en términos políticos —posicionamiento y logro de objetivos en el espacio relacional— pero

94. Por espacialidad o espacio social seguimos a Peña en su definición: “una realidad creada socialmente que posee varias esferas interdependientes. Por un lado, una dimensión física, tangible, concreta, perceptible y medible en términos de tamaños, formas, volúmenes, etc. Esta dimensión física es la del ambiente creado [...] que sirve de soporte y medio de las relaciones sociales. Pero al mismo tiempo, el espacio tiene otra instancia, otra dimensión que hace parte del ámbito de los discursos y los signos. Es una dimensión que, solo en primera instancia, se puede entender como inmaterial. Esta otra dimensión de la espacialidad es la de las concepciones [y representaciones] sobre el espacio”. Peña Reyes, “Reflexiones”, 90. Y se podría complementar con la dimensión sociológica de la espacialidad, esto es, las relaciones que se tejen sobre el espacio (Massey, “A Global Sense of Place”).

95. Robert V. Dover, Paula. A. Hinestroza y Gloria Patricia Lopera Mesa, “Regional Mining Identities vs. Multinational Mining Interests: The End of Traditional Small-scale Gold Mining in Marmato (Caldas, Colombia)”, en *Globalization, Violence and Security*, ed. Espinosa & Fazio (Bruselas: Peter Lang, 2016), 137-164.

también en términos del reordenamiento de la vida social en el marco de nuevas condiciones y nuevos relacionamientos; reordenamiento que puede o no conducir a inclusiones o exclusiones con respecto al desarrollo mismo que pretende el megaproyecto o a las políticas gubernamentales que lo promueven.

En el aparte siguiente presentaremos cómo abordamos el posicionamiento de los actores en los espacios relacionales conflictivos, identificando primero, cuál es el rol de la participación y, específicamente, de la consulta previa en la resolución de los conflictos y, principalmente, en la prevención de sus manifestaciones más dramáticas.

## Bibliografía

- Agnew, John. "Know-Where: Geographies of Knowledge of World Politics". *International Political Sociology* 1 (2007): 138-148.
- Alimonda, Héctor. "La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana". En *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Editado por Héctor Alimonda, 21-58. Buenos Aires: CLACSO, 2011.
- Bryant, Raymond L. & Bailey, Sinéad. *Third World Political Ecology*. London & New York: Routledge Taylor & Francis e-Library, 1997.
- Chatterjee, Pharta, "Delhi Lecture: La política de los gobernados". *Revista Colombiana de Antropología* 47, no. 2 (2011): 199-231.
- Clapp, Jennifer, "Global Environmental Governance for Corporate Responsibility and Accountability". *Global Environmental Politics* 5, no. 3 (2005): 23-34.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi. "Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo". En *Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina*. Compilado por Ciska Raventós, 31-58. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2008.
- Dalby, Simon. "The Environment as Geopolitical Threat: Reading Robert Kaplan's 'Coming Anarchy'". En *The Environment in Anthropology. A reader in Ecology, Culture, and Sustainable living*. Editado por Haenn & R. Wilk, 118-135. New York: New York University Press, 2006.
- Dover, Robert. V., Paula A. Hinestroza y Gloria Patricia Lopera Mesa. "Regional Mining Identities vs. Multinational Mining Interests: The End of Traditional Small-scale Gold Mining in Marmato (Caldas, Colombia)". En *Globalization, Violence and Security*. Editado por Espinosa & Fazio, 137-164. Bruselas: Peter Lang, 2016.



- Ferguson, James, Larry Lohmann. "The Anti-Politics Machine: 'Development' and Bureaucratic Power in Lesotho". En *The Environment in Anthropology. A Reader in Ecology, Culture, and Sustainable living*. Editado por N. Haenn & R. Wilk, 163-172. New York: New York University Press, 2006.
- Gligo V., Nicolo. *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- Gow, David. D. *Replanteando el desarrollo: modernidad indígena e imaginación moral*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010.
- Grimson, Alejandro. *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.
- Harvey, David. "Militant Particularism and Global Ambition: The Conceptual Politics of Place, Space, and Environment in the Work of Raymond Williams". *Social Text*, 42 (1995): 69-98.
- Hernández Zubizarreta, Juan. "¿Lex mercatoria o derechos humanos? los sistemas de control de las empresas transnacionales". En *El negocio de la responsabilidad. Crítica de la responsabilidad social corporativa de las empresas transnacionales*. Editado por J. Hernández Zubizarreta, P. Ramiro, 13-46. Barcelona: Icaria Editorial, 2009.
- Hopenhayn, Martin. "La participación y sus motivos". *Revista Acción Crítica* 24 (1988): 19-30.
- Jaramillo Arango, Isabel. C. *La responsabilidad social empresarial. Base fundamental para el cumplimiento y fortalecimiento de los derechos laborales*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 2013.
- Lafont, Cristina. "Democracia y deliberación pública". En *Filosofía de la democracia. Fundamentos conceptuales*. Editado por R. Arango, 125-145. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007.
- Leff, Enrique. "Imaginaris sociales y sustentabilidad". *Cultura y Representaciones Sociales* 5, no. 9 (2010): 42-121.
- Long, Norman. *Sociología del desarrollo. Una perspectiva centrada en el actor*. México: CIESAS, 2007.
- Lopera Mesa, Gloria Patricia, Robert. V Dover. "Consulta previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental". *Boletín de Antropología. Universidad de Antioquia* 28, no. 45 (2013): 76-103.
- Maffesoli, Michel. *La transfiguration du politique. La tribalisation du monde postmoderne. La petite vermillon*. Paris: La Table Ronde, 2002.
- Massey, Doreen, "A Global Sense of Place". En *Space, Place and Gender*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris: Apad-Karthala, 1995.
- Ortega Cerdà, Miquel. “Justicia ambiental, gobernanza y responsabilidad social corporativa”. En *El negocio de la responsabilidad. Crítica de la responsabilidad social corporativa de las empresas transnacionales*. Editado por J. Hernández Zubizarreta, P. Ramiro, 147-171. Barcelona: Icaria Editorial, 2009.
- Peña Reyes, Luis Berneth. “Reflexiones sobre las concepciones de conflicto en la geografía humana”. *Cuadernos de Geografía*, no. 17 (2008): 89-115.
- Perafán, Carlos César, María Claudia Pabón. “Los modelos de adaptación y culpabilidad. El concepto de desarrollo en la región de la Sierra Nevada de Santa Marta”. En *Modernidad, identidad y desarrollo*. Editado por M. L. Sotomayor, 187-223. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología-Colciencias, 1998.
- Puerta Silva, Claudia “El proyecto minero del Cerrejón como espacio relacional”. *Boletín de Antropología* 24, no. 41 (2010): 149-179.
- Puerta Silva, Claudia. *Stratégies et politiques de reconnaissance et d’identité. Les Indiens wayuu et le projet minier du Cerrejón en Colombie*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2013.
- Rahnema, Majid. “Participación”. En *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Editado por W. Sachs, 194-215. Lima: PRATEC Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, 1996.
- Raymond, Williams. *Border Country*. London: Hogarth Press, 1960.
- Ribeiro, Gustavo Lins. “Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo”. *Tabula Rasa*, no. 6 (2007): 173-193.
- Rivera Gutiérrez, Alberto. “El desarrollo como una manera de construir la realidad”. En *La Guajira*. Editado por G. Ardila C., 241-256. Bogotá: Fondo FEN Colombia-Universidad Nacional de Colombia, 1990.
- Rodríguez, César. *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: Dejusticia, 2012.
- Scott, James. *Los dominados y el arte de la resistencia*. México: Ediciones Era, 2000.
- Sunkel, Osvaldo. “En busca del desarrollo perdido”. En *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Editado por G. Vidal & A. Guillén R., 469-488. Buenos Aires: CLACSO, 2007.
- Tsing, Anna. “The Global Situation”. *Cultural Anthropology* 15, no. 3 (2000): 327-360.
- Turner, Victor. *The Ritual Process. Structure and Anti-Structure*. New Brunswick: Aldine Transaction, 2009.
- Velásquez C., Fabio, Esperanza González R. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?* Bogotá: Fundación Corona, 2003.

- Villarreal Castillo, Francisco. "Contextos radicales. Hacia una concepción situacional de los estudios culturales". *Papeles de Trabajo* 5, no. 8 (2011): 228-234.
- Villavicencio, Luis. "Algunas críticas a la idea de razón pública rawlsiana". *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (XXXII) (2009): 533-557.
- Yrigoyen, Raquel. "El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización". En *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XX*. Coord por C. Rodríguez Garavito, 139-159. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.

# 3. La gobernanza neoliberal y la “invención” de sujetos colectivos de derecho en conflictos socioambientales generados por proyectos de desarrollo extractivo<sup>1</sup>

*Andrés Felipe Jiménez Gómez*<sup>2</sup>

[https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4\\_3](https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4_3)

## 3.1 Introducción

Este capítulo busca mostrar conexiones entre los conflictos, la participación ciudadana de las comunidades y pobladores locales y la idea de gobernanza que se fortalece en el marco del neoliberalismo. Retoma discusiones del desarrollo del primer capítulo y anticipa las reflexiones sobre mecanismos de participación del tercero. Propone, además de una mirada analítica a la interacción de los actores en los conflictos socioambientales, estrategias o rutas de acción política para las poblaciones locales.

1. El presente capítulo corresponde a una parte del trabajo de grado desarrollado como auxiliar de este proyecto de investigación, bajo la asesoría de Robert VH Dover, profesor del Departamento de Antropología de la Universidad de Antioquia y director del proyecto de investigación. Para el análisis de los aspectos jurídicos se contó además con la asesoría de Gloria Patricia Lopera Mesa, profesora de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT y coinvestigadora del proyecto.

2. Integrante del Movimiento social por la vida y la defensa del territorio del oriente antioqueño (MOVETE).

Actualmente vivimos una reconfiguración de las concepciones de la naturaleza ligadas a la profundización de los patrones de acumulación capitalista. La reactivación de la obsesión por el desarrollo, ahora sostenible, en los países latinoamericanos pasa por la implementación de un extractivismo<sup>3</sup> que resignifica la naturaleza como elemento fragmentado que debe ser integrado al mercado de las “*commodities*” y puede ser gestionado tecnológicamente.

El aumento de la inversión extranjera directa y la “necesidad” de modernización de los países de la región re- aparecen como objetivos a los que se supeditan los planes de desarrollo de los Estados latinoamericanos. Como sustentos normativos de estos procesos se desarrollan marcos legales y fiscales nacionales y supranacionales que protegen e incentivan los derechos del “capital” sobre la desestructuración o el incumplimiento de los derechos humanos, sociales, económicos, culturales y ambientales de las poblaciones afectadas directa o indirectamente por los proyectos de desarrollo extractivos.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, el aumento progresivo de los conflictos socioambientales, especialmente entorno a los comunes<sup>4</sup> debido al desarrollo de proyectos extractivos es una realidad<sup>5</sup>. El auge de estos está

3. El extractivismo consta de seis rasgos fundamentales: 1. Alta dependencia de “recursos” naturales (léase materias primas); 2. Realización de una extracción en grandes volúmenes; 3. Bajo nivel de procesamiento donde son extraídos los recursos y están orientados esencialmente a ser exportados (bajo encadenamiento productivo e industrial); 4. Financiarización de la naturaleza (conversión en commodities-mercancías de comunes como el agua, biodiversidad, bosques, etc., que se pretenden respondan a la ley de la oferta y la demanda del mercado); 5. Proyectos rentables al externalizar en las poblaciones locales los costos socioambientales que generan y 6. Violencia y violación de los derechos humanos como elemento constitutivo del modelo extractivo, también llamado extrahección, entendido como el caso más agudo de apropiación de recursos naturales, donde éstos son extraídos por medio de violencia y se incumplen los derechos humanos y de la Naturaleza. Este último elemento no es una consecuencia de un tipo de extracción, es una condición necesaria para poder llevar a cabo la apropiación de recursos naturales (Eduardo Gudynas, “Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales” [versión electrónica], en *Observatorio del Desarrollo*, no. 18, 2013). Están ligados a este modelo los monocultivos agroindustriales, la minería a gran escala, las compañías petroleras y las hidroeléctricas.

4. Podemos definir los “comunes” como sistemas naturales o sociales, palpables o intangibles, distintos entre sí, pero comunes a los seres humanos heredados colectivamente. Son nuestra herencia colectiva, aquella que pertenece a todas y todos los habitantes de un lugar o del planeta en el presente y en el futuro. Elinor Ostrom, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva* (México: UNAM-FCE, 2000). Ejemplos de ellos son el agua, el suelo, los ríos, el aire, el cielo, el silencio, la biodiversidad, la memoria, la cultura o la información genética de plantas, animales y personas.

5. Ver en el caso peruano: “Perú: Conflictos socioambientales continúan en aumento, indica Defensoría del Pueblo”, <http://servindi.org/actualidad/61508>. Para Colombia ver: Juan Pablo Soler (2012), “Locomotora minero-energética: mitos y conflictos socio ambientales” (Bucaramanga: CENSAT Agua Viva.

ligado a la financiarización de la naturaleza: la valoración de los ecosistemas, su funcionamiento y componentes, como servicios ambientales comercializables en bolsas de valores<sup>6</sup>. El ingreso del agua, la biodiversidad, los minerales, las semillas, los territorios y los bosques, entre otros, como activos financieros o “*commodities*” regidos por el mercado bajo la ley de la oferta y la demanda crea fuertes tensiones para las poblaciones locales que de manera ancestral o tradicional han convivido y gestionado estos comunes para su supervivencia.

Además, los conflictos socioambientales generados por la implementación de los proyectos de desarrollo extractivos generan tensiones y desafíos al capitalismo neoliberal-democrático en la región. Este proceso produce una crisis de legitimidad de los gobiernos en temas tan sensibles como el derecho a decidir sobre el territorio y defender sus formas de vida, el derecho a un medio ambiente sano, al agua y a la soberanía alimentaria, la descentralización y la autonomía de los entes territoriales, los mecanismos de participación de las comunidades en los proyectos de desarrollo, entre otros.

En este contexto, en donde los proyectos de desarrollo extractivo se despliegan en varias direcciones y amplían la territorialización del capital, es necesario problematizar la economía de visibilidades que se despliegan para la “fabricación” de los sujetos de derechos colectivos; como se negocian, tensionan y reproducen las políticas hegemónicas y las subalternas en relación a la alteridad en contextos de conflictos socioambientales. Además, se hace urgente pensar las nuevas formas de gestión de la dominación ligadas a la gobernanza, en momentos donde el multiculturalismo neoliberal, el fetichismo legal y los gobiernos privados indirectos reconfiguran la forma, el contenido y los espacios en que se plantea la relación entre las poblaciones locales, el Estado y las empresas multinacionales.

.....  
Diplomado Minero Energético y Agua, 2012). [http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/ART\\_2012\\_JPSV\\_Politica-minero-energetica.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/ART_2012_JPSV_Politica-minero-energetica.pdf).

6. “La financiarización de la naturaleza viene por la mercantilización, la privatización y comercialización de nuestros recursos comunes. Estrictamente hablando, la mercantilización es la comercialización de algo que generalmente no es visto como un producto (...) La mercantilización convierte un valor inherente en un valor de mercado, lo que le permite ser comprado y vendido. La privatización transfiere el control y la gestión de estos recursos mercantilizados de propiedad pública a la propiedad privada. Los productos pueden tener un precio y un mercado puede ser creado para ellos. En este punto, la financiarización actúa sobre la mercancía como un activo y aplica diversos instrumentos financieros, por ejemplo, un contrato de futuros de agua u opciones de créditos de carbono”. “No apueste a Wall Street: la financiarización de la naturaleza y el riesgo para nuestros bienes comunes”, [http://documents.foodandwaterwatch.org/doc/SpanishFinanciarizationof\\_Nature.pdf](http://documents.foodandwaterwatch.org/doc/SpanishFinanciarizationof_Nature.pdf).

En ese sentido, aparecen preguntas que hemos venido respondiendo y que inspiran este capítulo: ¿Cómo emergen actores sociales con identidades colectivas (étnicas o no) en los círculos de gobernanza neoliberal? ¿Cómo el Estado conjura los conflictos socioambientales generados por el despliegue de proyectos de desarrollo extractivos? ¿Bajo qué políticas de reconocimiento se constituyen en sujetos colectivos de derecho las poblaciones locales afectadas? ¿Existen diferencias en la constitución de sujetos colectivos de derecho entre poblaciones locales que movilizan la etnicidad y las que no lo hacen?

En este capítulo reflexionaremos en torno a varios ejes que pueden ayudarnos a entender las “condiciones de posibilidad” geopolíticas y sociojurídicas de las formas de gestión de los conflictos generados por los proyectos extractivos de desarrollo. En la primera parte, la gobernanza neoliberal, los gobiernos indirectos privados y el fetichismo legal serán los nodos de la problematización; en la segunda, la fabricación de sujetos colectivos de derecho, los procesos de vulnerabilización y etnización y las aporías que encierran.

De esta forma, el principal objetivo de este capítulo es aportar teóricamente a las alternativas autonómicas y comunitarias que se despliegan en los procesos de lucha de las poblaciones afectadas por proyectos de desarrollo extractivo. Es decir, todo el repertorio teórico desplegado lleva a sentipensar que es fundamental que las poblaciones locales afectadas: 1) fortalezcan sus procesos autonómicos (económicos, políticos, culturales, espirituales) como una estrategia de larga duración frente a la arremetida que el capitalismo extractivo plantea en las próximas décadas para América Latina, 2) construyan autonomías ligadas a la reinención de lo “propio” desde sus propios márgenes (sin esencialismos ni relativismos ingenuos), y 3) entablen procesos de comunalización que desequilibren las narrativas del capitalismo.

### **3.2 Gobernanza neoliberal, fetichismo legal y conflictos socioambientales**

La construcción de la gobernabilidad neoliberal desde hace cuarenta años en el mundo ha reconfigurado la forma, el contenido y los espacios en que se plantea

la relación entre las poblaciones locales<sup>7</sup>, el Estado y las empresas multinacionales. Esta compleja relación se enmarca al interior de las políticas y proyectos de “desarrollo”, que después del (aparente) agotamiento de su discurso racionalista y progresista que acompañó a la crisis de la modernidad<sup>8</sup> en décadas pasadas, ha vuelto a alzar vuelo (ahora sustentable, local, participativo). Este desarrollo, al igual que sus predecesores, se basa en que un grupo específico y su “punto de vista” particular, se impone y se presenta como punto de vista universal, convirtiéndose en propietario de la producción legítima de sentidos y símbolos mediante la imposición de una concepción del bienestar único y legítimo para “todos” y bajo una sola forma de ponerlo en práctica<sup>9</sup>.

Actualmente, la extracción de recursos naturales como eje del proyecto de desarrollo global del capitalismo genera fuertes tensiones y desafíos para la configuración de las democracias en la región. En toda América Latina emergen conflictos socioambientales que tensionan los regímenes democráticos. También los conflictos de la democracia en medio de proyectos extractivos, se hacen presentes en la forma de utilización de los mecanismos de participación. Por ejemplo, en la consulta previa en el proyecto multipropósito del

7. Cuando hablamos de población estamos en sintonía con el uso que le da Partha Chatterjee: es un término higienizado, que puede ser modelado bajo varias mediaciones hegemónicas. Nos parece también fundamental la división entre sociedad civil y política, ciudadanía y poblaciones: “Los ciudadanos habitan en el dominio de la teoría; las poblaciones, en el dominio de la política. A diferencia del concepto de ciudadano, el concepto de población es totalmente descriptivo y empírico, no lleva un peso normativo. Las poblaciones son identificables, clasificables y descriptibles según criterios empíricos o comportamentales y son susceptibles de que se les apliquen técnicas estadísticas tales como censos y encuestas por muestreo. A diferencia del concepto de ciudadano, que conlleva la connotación ética de la participación en la soberanía del Estado, el concepto de población pone a disposición de los funcionarios del gobierno un conjunto de instrumentos racionalmente manipulables para llegar a una gran proporción de los habitantes de un país como objetivos de sus ‘políticas’ —política económica, política administrativa, la ley e incluso la movilización política—”. Partha Chatterjee, “Delhi Lecture: La política de los gobernados”. *Revista Colombiana de Antropología* 47, no. 2 (2011): 211-212.

8. “La crisis de la Modernidad tiene que ver con la pérdida de legitimidad del discurso desarrollista cimentado en el individualismo (el individuo calculador y racional), en la técnica como panacea de la organización material de los grupos humanos, se trata de una creencia que pierde cada vez más creyentes y que tiene que dar forzosamente lugar al politeísmo de valores (Weber)”. Daniel Gutiérrez Martínez, “Etnicidad, creencias y desarrollo: una reflexión socio histórica sobre las políticas de desarrollo en los pueblos indígenas”, en *Revisitar la etnicidad: miradas cruzadas en torno a la diversidad*, coord. Daniel Gutiérrez Martínez, Helene Clausen Balslev (México: Siglo XXI Editores, 2008), 126.

9. *Ibid.*



Río Ranchería (Guajira), en las estrategias de “formalización” de los pequeños mineros en el municipio de Marmato (Caldas) o en la “inclusión” de los campesinos de Palmitas (Antioquia) en el desarrollo urbano regional, casos que serán presentados en detalle en próximos capítulos.

Uno de los desafíos más grandes para la “governabilidad democrática” se ubica en la gestión y el tratamiento dado a los conflictos socioambientales generados por la implementación del modelo de desarrollo extractivo al interior de poblaciones locales. En este contexto, los procesos de emergencia de poblaciones locales afectadas como sujetos colectivos de derecho, bajo las premisas del multiculturalismo, generan políticas de reconocimiento que se enmarcan en las formas de gobernanza y gobernabilidad propias del neoliberalismo.

### 3.3 Capitalismo neoliberal-democrático

En las últimas décadas, las sociedades latinoamericanas hemos vivido una insólita combinación en términos históricos: el modelamiento del Estado bajo las premisas neoliberales (adelgazamiento y privatización) acompañado del amplio asentamiento de regímenes democráticos<sup>10</sup>. Desde la década del 80 e inicios del 90 la ampliación de las democracias de la región estuvo acompañada por la consolidación del gobierno del mercado en un proceso de acoplamiento tenso<sup>11</sup>. La consolidación de tecnologías de gobierno democrático y la difusión del capitalismo neoliberal, como procesos paralelos, han terminado solapándose y desdibujando sus lindes, configurando un ente siamés que condiciona la orientación política, económica y cultural del Estado (reconfigurando las relaciones interestatales e intraestatales<sup>12</sup>) y su proyección societal. Las relaciones

10. Manuel Alcántara Sáez, “Gobernabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores”, en *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, ed. Martí i Puig y Josep María Salvador y Sanahuja (España: Ediciones Universidad de Salamanca, 2004).

11. Este proceso de acoplamiento (empieza en los años 70 y se consolida entre los años 80 y 90) fue el resultado de la tensión entre diferentes fenómenos: 1) los movimientos y organizaciones que, por un lado, presionaban al Estado por conseguir una redistribución social más amplia y profunda y, por el otro, incentiaban los procesos de democratización de los años 80 en toda la región, 2) la implementación de las reformas estructurales neoliberales y 3) la crisis de legitimidad de los sistemas políticos y modelos de desarrollo que se expandían desde los años 70.

12. Si bien, las relaciones intraestatales son las relaciones entre diferentes entes del Estado y las relaciones del Estado con sus poblaciones, en este texto nos ocuparemos de las segundas.

con las poblaciones locales (sociedad política) y las ciudadanías (sociedad civil) en general<sup>13</sup> tramitadas a partir de diferentes mecanismos de participación, representación e intervención, también han sufrido cambios significativos en este proceso de con-fusión entre democracias realmente existentes y capitalismo neoliberal.

En las últimas décadas esta relación de complementariedad entre el gobierno de mercado y la democracia se escenifica en el aumento en la concentración de la riqueza y la profundización dramática de la pobreza bajo regímenes democráticos<sup>14</sup>. Como bien señala Boaventura de Sousa Santos, esta relación ha ayudado a configurar una democracia no redistributiva que se hace funcional a valores y principios de eficiencia y rentabilidad. Dice Santos: “la democracia, privada de su potencial redistributivo, terminó siendo totalmente compatible con el capitalismo, hasta tal punto que se convirtieron en conceptos gemelos que precedieron el nuevo modelo global de cuestiones políticas, y se impusieron en todo el mundo a través de la globalización neoliberal, las políticas de ajuste estructural y, últimamente, también mediante una estrategia militar neocolonial”<sup>15</sup>.

Este acoplamiento entre dispositivos de mercado y tecnologías democráticas no redistributivas para el gobierno de nuestras sociedades, ha transformado las formas de acceso a la ciudadanía y ha condicionado el cambio de marcos interpretativos de los conflictos sociales. Santos, de manera acertada, señala cómo en esta mutación conceptual se habla “en lugar de transformaciones sociales, de solución de problemas; en lugar de participación popular, participación selectiva de interesados; en lugar de contrato social, autoregulación; en lugar de justicia social, juego de suma positiva y políticas compensatorias; en

13. Chatterjee, “Delhi Lecture: La política de los gobernados”.

14. “La implementación del neoliberalismo y las reformas estructurales que supuso no alcanzaron el bienestar requeridos por los individuos (lo que muestra su ineficacia), sino que antes empeoró la situación ampliando los índices de pobreza en la región, el acceso a la salud y a la educación se aleja cada vez más”. Alcántara Sáez, “Gobernabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores”, 26.

15. Boaventura de Sousa Santos, “Más allá de la gobernanza neoliberal: el foro social mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas”, en *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*, ed. Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez (México: Anthropos Editorial, 2007), 40-41.

lugar de relaciones de poder, coordinación y asociación; en lugar de conflicto social, cohesión social y estabilidad de flujos”<sup>16</sup>.

La implementación de las reformas estructurales neoliberales (en especial el llamado “Consenso de Washington”<sup>17</sup>) se basó en la ejecución de estrategias complementarias: por un lado, la configuración de un Estado débil que desregula y privatiza amplios sectores de la economía a partir de la flexibilización de la legislación ambiental<sup>18</sup>, laboral, fiscal, minera, en salud, entre otras. Y por el otro, el surgimiento de nuevas formas de regulación de la relación gobernantes/gobernados como eje de un nuevo patrón de gobernanza: rediseño institucional del Estado mediante iniciativas que promueven una mayor transparencia en los asuntos públicos, descentralización administrativa, el reconocimiento de los grupos étnicos en distintos territorios y el fortalecimiento formal de los mecanismos de participación y control ciudadano. Esta propuesta de transformación económica y política ha sido impulsada por las instituciones internacionales, con especial diligencia del Banco Mundial, y de las agencias de cooperación.

Un ejemplo de esta insólita relación entre capitalismo neoliberal y democracia en Colombia se escenifica a partir de la Constitución de 1991. En la Constitución de 1886, los únicos conductos por los que la “voluntad popular” podía

16. *Ibid.*, 37.

17. Como explican Valencia y Fernández: “El fin de la Guerra Fría significó, además de un sismo político, una transformación en las políticas económicas que la metrópolis impone a la periferia. Los llamados organismos multilaterales, Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), sirvieron de instrumentos para el establecimiento de una globalización al estilo norteamericano y ajustada a sus necesidades. Al amparo de las dificultades y déficits económicos acumulados por Estados Unidos durante la confrontación con la Unión Soviética y de las tesis neoliberales, se creó el Consenso de Washington. Se trató de un decálogo de políticas expuestas por John Williamson, del Peterson Institute for International Economics, que las definía como ‘el mínimo común denominador de política orientada por las instituciones financieras internacionales con base en Washington para los países de América Latina a partir de 1989’” (Valencia y Fernández, *Libre comercio y minería en Colombia. El caso de la AngloGold Ashanti*. 2010), 3-4.

18. En Colombia no podría hablarse propiamente, al menos en términos formales, de flexibilización de la legislación ambiental durante la década de los 90, pues fue justo en 1993 cuando se expidió la Ley 99 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA. Otra cosa es que su aplicación haya sido altamente inefectiva y que durante la siguiente década se desmontara. Como señalan Valencia y Fernández: “a partir del 2002 con la llegada al poder de Álvaro Uribe Vélez se ha evidenciado un retroceso y deterioro en la política ambiental, en la capacidad institucional y en la participación ciudadana en el tema”, 17.

ser escuchada por la institucionalidad eran los de la representación política a través del congreso, al punto que sólo este órgano tenía facultades de reforma constitucional. Con la Constitución de 1991 se amplió la posibilidad de que los ciudadanos *de a pie* pudieran intervenir a través de ciertos mecanismos de participación en la vida política, económica, cultural y social del país. La efectividad o la tergiversación de sus usos es un tema que no analizaremos. Basta decir que la democracia pasó de ser definida como “representativa” a ser calificada como “participativa”, lo que a su vez ha transformado las formas de acceso y ejercicio de la ciudadanía al ampliar los mecanismos de participación, el rango de reconocimiento de los derechos fundamentales y de la nación colombiana como pluriétnica y multicultural.

De manera simultánea, la Constitución inicia un “camino de apertura económica” que sería la base del proceso de desregulación, privatización y ajuste estructural propio de las reformas neoliberales en toda la región. Valencia y Fernández<sup>19</sup> señalan cómo esta Constitución le abrió el paso a las “reformas de la globalización”. La ley 9ª de 1991 fue uno de los primeros pasos: modificó el régimen de cambios internacionales y el de la inversión extranjera; estableció regímenes especiales en el sector financiero, el petróleo y la minería. Según los autores: “con el transcurrir de los años, en la vigencia de la Constitución, se han dictado leyes en salud, servicios públicos, sistema financiero, pensiones, laboral, impuestos y gasto público —que ahora tiene el aditamento de la regla fiscal—, petróleos y minería, etc. La evolución del marco jurídico se ha dado al ritmo de las exigencias de los grandes capitales criollos y foráneos, pero, en especial, de los dedicados a la especulación financiera”<sup>20</sup>.

Con la Constitución de 1991 se intenta implantar el enfoque de la gobernanza en Colombia. Se proyecta un nuevo “acuerdo” social que se expresa en un conjunto de procesos, (des)regulaciones económicas e interacciones sociopolíticas que harían posible un “desarrollo” duradero y un “sano equilibrio” entre el Estado, la sociedad civil y la economía de mercado. Este cruce de caminos entre

19. Valencia y Fernández, *Libre comercio y minería en Colombia*.

20. Valencia y Fernández, *Libre comercio y minería en Colombia*, 4.

capitalismo neoliberal y democracia no redistributiva genera una “nueva” forma de gobernanza. Con este cambio se pretende tejer las relaciones dominados-dominadores, o gobernantes y gobernados, a partir de las estrategias implementadas con la Constitución del 91, tanto en materia política (la descentralización, la ampliación de los mecanismos de participación y control, reconocimiento de grupos diferenciales de derecho, entre otros) como económica (desregulación en múltiples sectores e impulso del capital privado). En resumen, se crean las dos cabezas de un mismo proceso “contradictorio”: por un lado, la consolidación de un Estado social de derecho y, por el otro, el mercado como regulador de las relaciones sociales.

### 3.4 Gobernanza neoliberal

El surgimiento del concepto de *gobernanza* está íntimamente ligado al de *governabilidad*<sup>21</sup>. Ambos, desde los años 80, se han convertido en los criterios centrales de las políticas de desarrollo y la cooperación internacional. Son conceptos polisémicos, cuya indefinición les ha permitido aparecer en espacios ambiguos u opuestos y ser utilizados ampliamente por todo tipo de académicos, gestores de políticas públicas, instituciones internacionales, organizaciones civiles y líderes. Además, tanto la gobernanza como la gobernabilidad, pueden definirse desde una perspectiva abstracta e institucional o desde una visión más procesual e histórica<sup>22</sup>.

Tras la publicación, al final de la década del 70 del *Informe de la Comisión Trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias* redactado por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki<sup>23</sup>, se interpretó la crisis de legitimidad

21. Alcántara, “Gobernabilidad”, 22.

22. Aunque en este trabajo se asume una posición más abstracta de la gobernanza, resulta muy interesante la propuesta de pensarla como una práctica de regulación diferenciada construida históricamente, donde la legitimidad, al igual que las relaciones gobernados/gobernantes se tejen en direcciones diversas y, a menudo, contraproducentes. Ver: Claire Launay-Gama y Fernán González. *Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento* (Bogotá: Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza y Pontificia Universidad Javeriana, 2010).

23. Como ha sugerido Camou “La creación de la Comisión Trilateral, a mediados de 1973, constituyó una estrategia de los sectores transnacionales más concentrados del mundo capitalista desarrollado para responder con una política articulada a los desafíos que comenzaron a plantearse desde los últimos años de la década del sesenta. Creada bajo la inspiración del magnate David Rockefeller, la Comisión es un grupo

de los gobiernos de los países desarrollados como una crisis de gobernabilidad. Este *Informe* plantea que los problemas de (in)governabilidad en las democracias provenían de la “sobrecarga” del estado de bienestar ante demandas y presiones de diversos grupos sociales y que, por lo anterior, el Estado debería “reducir” su tamaño y “devolver” a la sociedad tareas y responsabilidades que hasta ese momento se habían definido como exclusivas de los poderes públicos.

Como resultado de la puesta en marcha de las recomendaciones de este *Informe*, tenemos el aumento de la privatización, la expansión de mercado dentro de la realidad social y la liberalización<sup>24</sup>. No obstante, ha sido usual que a los estudiosos de estas problemáticas se les olvide señalar que “el neoliberalismo no sólo ha consistido en privatización y desregulación, sino que ha implantado nuevas maneras de regular y una concepción distinta de la relación entre lo público y lo privado”<sup>25</sup>. En palabras de Hale<sup>26</sup>, más que reformas económicas el neoliberalismo plantea una reconfiguración de las relaciones políticas entre gobernantes y gobernados<sup>27</sup>.

.....  
privado formado por representantes del ámbito de los negocios, de la esfera académica y líderes del campo político, que tiene su sede en New York, y está dedicada al análisis y proposición de políticas a escala global a partir de las preocupaciones e intereses de los ‘tres lados’ del capitalismo desarrollado. En ella participan representantes de América del Norte (originalmente de Canadá y Estados Unidos, y desde hace unos años también de México), de los países occidentales europeos, y del Japón (en la actualidad cuenta con representantes de distintos países de Asia)”. Antonio Camou, *El discurso sobre la crisis de gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del informe de la “Comisión Trilateral” (1975-2010)* (Buenos Aires: Universidad de La Plata, 2010), 5. Para revisar información sobre el funcionamiento y documentos actuales de la Comisión Trilateral se puede revisar: [www.trilateral.org/](http://www.trilateral.org/).

24. En términos económicos y en un sentido amplio, se entiende por liberalización el proceso por el cual se pasa de una economía sujeta al control del Estado a un proceso de desregulación controlado por la economía de mercado.

25. José Antonio Estévez Araujo, “Las nuevas formas de regulación neoliberal”, *Hendu-Revista Latino-Americana de Derechos Humanos*, no. 1 (2009), 53.

26. Charles Hale, Neoliberal Multiculturalism: the Remaking of Cultural Rights and Radical Dominance in Central America, *PoLAR* 28, no. 1 (2005), 12.

27. Como ha señalado Charles Hale, el neoliberalismo, más que un simple modelo de reformas económicas, es un proyecto que implica la reorganización de las relaciones políticas: “Para abordar esta cuestión, primero debemos ampliar nuestra comprensión del propio neoliberalismo. Esto significa pensar más allá de su significado original: un conjunto de reformas orientadas al mercado, destinadas a corregir y eliminar las políticas económicas defectuosas de sustitución, importación, industrialización, y el desarrollo económico impulsado por el Estado. El neoliberalismo latinoamericano, argumentaré, se ha convertido en un proyecto político de pleno derecho. El neoliberalismo abarca la doctrina económica, pero también promueve una reorganización de la “sociedad política” en línea con la descentralización, la reducción del Estado, la afirmación de los derechos humanos básicos y el llamado a democracias mínimamente funcionales.” Hale, “Neoliberal Multiculturalism...”, 12.

Un elemento fundamental de estas nuevas formas de regulación es que no se basan en una ordenación jurídica de las relaciones sociales impuestas verticalmente por el Estado, ni en la autorregulación de los mercados bajo el manto de la mano invisible, sino que tiene lugar bajo una “tercera vía”. Esta consiste en regulaciones flexibles producidas mediante la deliberación y la cooperación entre los actores afectados por ellas, que van desde las empresas y las entidades estatales hasta las poblaciones locales, pasando por las ONG, los sindicatos y las asociaciones ciudadanas. Esta tercera vía está emparentada con una concepción de un “Estado sin enemigos”, la postulación de una “sociedad de tomadores de riesgo responsables” y la formulación de alianzas unánimes que abogan por la promoción de “economías mixtas” donde las “sinergias Estado y mercado son la base de la defensa del interés público”<sup>28</sup>.

La *governabilidad* y la *governanza* son la manifestación de una serie de cambios en la concepción y la configuración de las relaciones Estado-sociedad (bajo parámetros neoliberales). El concepto de *governabilidad* surge ligado a la crisis de legitimidad y hace énfasis en la creación y la consolidación de la capacidad de gobernar de los Estados, en sus posibilidades de crear consensos en un escenario donde hay diversos intereses en juego. Como han señalado Launay-Gama y Bolívar, “la preocupación por la gobernabilidad remite a las condiciones que hacen gobernable y eficiente la administración de una determinada sociedad y por esa vía a la evaluación de las estructuras y del funcionamiento de las instituciones”<sup>29</sup>. Se trataría, por lo tanto, de una capacidad o una habilidad de determinados sistemas políticos.

La *governanza*, ya no se circunscribe a las problemáticas y su solución en el ámbito gubernamental (no es solo una *capacidad* administrativa), sino a un conjunto de procesos, regulaciones e interacciones sociopolíticas (y sus específicos resultados) que introducen a la “sociedad” (léase actores privados y

28. Daniel Marcelo Patri, “Anthony Giddens. La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia”, *Sociohistórica*, no. 7 (2000): 333. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3815/pr.3815.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3815/pr.3815.pdf).

29. Claire Launay-Gama e Ingrid Bolívar, “La gobernanza como vínculo entre gobernados y gobernantes”, en *Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*, ed. Claire Launay-Gama y Fernán González (Bogotá: CINEP, Instituto de investigación y Debate sobre la Gobernanza y Pontificia Universidad Javeriana, 2010), 14.

sociales) como cogestora de los conflictos sociales. Es decir, se asume que el Estado tiene ciertas limitaciones para el manejo de conflictos que exceden sus competencias, por lo que se hace necesaria la “consulta”, “participación” y el “empoderamiento” de los actores involucrados en las problemáticas para alcanzar un “desarrollo” duradero y un “sano equilibrio” entre actores.

Martí i Puig sugiere que: “La *governance* no solo depende de instituciones o reglas formales, sino que brota de un intercambio y un ajuste continuos entre sujetos colectivos e individuales, tanto públicos como privados. Este proceso no presupone la existencia de un centro director —desde el que se ejerza el poder político u otro tipo de liderazgo—, sino que se configura como una red de intercambio”<sup>30</sup>.

Un elemento relevante de la *governance* es la formación de redes referidas a ámbitos determinados de la problemática social; ámbitos que cuando se articulan y se reglan terminan por crear los llamados regímenes internacionales. Regímenes que serían las reglas del juego “acordadas” por los actores (empresas transnacionales, Estados, redes de ONG, cooperantes y poblaciones locales) en el área global que delimitan el rango de comportamientos legítimos o admisibles en un sector de actividad<sup>31</sup>. Un ejemplo de estas redes de gobernanza sería el Consejo Mundial del Agua, creado a mediados de los 90, que incentiva la “hidrodiplomacia” activa y aglutina gobiernos, empresas, académicos y juntas de usuarios a nivel mundial<sup>32</sup>.

Ahora bien, en este capítulo pensaremos la *gobernanza* a partir de los siguientes elementos definitorios:

30. Salvador Martí i Puig, *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, ed. Martí i Puig y Josep María Sanahuja (España: Ediciones Universidad de Salamanca, 2004), 372.

31. Martí i Puig, *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*.

32. El Consejo Mundial del Agua es un círculo de gobernanza fundado en 1996, con sede en Marsella, Francia. Cuenta con 311 miembros (julio 2013) en el sector privado, instituciones académicas, instituciones financieras internacionales, la ONU y gobiernos locales. Su misión es “promover la concientización, incrementar el compromiso político y detonar la acción en temas críticos del agua a todos los niveles, incluyendo el más alto nivel de toma de decisiones, a fin de facilitar la conservación, protección, desarrollo, planificación, gestión y uso eficiente del agua en todas sus dimensiones, sobre una base ecológicamente sustentable en beneficio de toda la vida en el planeta”. Ver <http://www.worldwatercouncil.org/es/>.



1. La gobernanza es la transformación de las relaciones entre gobernados y gobernantes a partir de ciertos procesos, regulaciones e interacciones sociopolíticas que conjugan los ajustes estructurales neoliberales y la consolidación de regímenes democráticos. Esta “transformación” busca la asimilación de ciertas prácticas que han sido exitosas en los países del “norte” para la configuración de un “buen gobierno”, como son: la transparencia administrativa, la descentralización, la ampliación de los mecanismos de participación y control ciudadanos y el reconocimiento de grupos diferenciales de derecho. Todas estas “recomendaciones” combinadas con el gobierno de mercado. En este sentido, entendemos acertada la definición de Santos<sup>33</sup> de la gobernanza como la matriz política de la globalización neoliberal.

Al retomar esta idea de matriz<sup>34</sup>, queremos hacer énfasis en que más que un espacio de interacción de actores con intereses afines, es también una red de ideas, representaciones y patrones explicativos de relaciones económicas, políticas y jurídicas. Es decir, debe entenderse la gobernanza como una matriz de pensamiento, significación y patrones de comportamiento que, a partir de ciertos conceptos y valoraciones sociojurídicas de lo “real”, estructuran una lógica hegemónica donde los procesos de democratización van de la mano del gobierno del mercado y viceversa.

Uno de los poderes más interesantes de esta matriz es que permite el acercamiento de términos y prácticas que han sido conceptualizadas como opuestos. Así, la matriz combinaría la verticalidad con la horizontalidad, el direccionamiento con el consenso, lo privado con lo público, la cohesión con los conflictos sociales. Sin embargo, a través de maniobras retóricas, se enfatiza más en las primeras partes de estos opuestos y se invisibiliza las segundas.

2. La gobernabilidad como la capacidad de crear consensos (y en últimas, legitimidad) a la hora de ejercer el gobierno en la actualidad se muestra

33. Santos, “Más allá de la gobernanza...”.

34. “La llamo “matriz” porque esta es tanto una estructura absorbente o de base como un entorno de una red interconectada de ideas pragmáticas y de patrones cooperativos de comportamiento, compartidos por un grupo de actores determinados y por sus intereses” (Santos, “Más allá de la gobernanza...”, 33).

altamente dependiente de los círculos de gobernanza. ¿Qué quiere decir esto? Que los círculos de gobernanza de los diferentes sectores están proyectados para mantener consensos que generen gobernabilidad. En otras palabras, la gobernanza sería la nueva forma de gestión de la ciudadanía y la legitimidad (gobernabilidad) frente a las políticas del Estado y el afianzamiento del gobierno del mercado. Como señala Santos “La gobernanza busca (...) reconstruir la gobernabilidad de tal forma que se convierta en una concepción alternativa a la legitimidad”<sup>35</sup>.

3. La gobernanza se estructura a partir de la definición de un “actor protagónico” entre los gobernados, lo que genera formas específicas de relacionamiento con los gobernantes<sup>36</sup>. El gobierno del mercado genera las condiciones necesarias para que determinado grupo de gobernados direccionen el “desarrollo” y “gerencien” las relaciones sociales con una regulación favorable a sus intereses, que se piensa, generan bienestar para todos los gobernados. En este sentido, el Estado prepara la arquitectura legal para que un “grupo de gobernados” lidere y saque beneficios del manejo de diversos ámbitos socioeconómicos (la agricultura, la planificación urbana, los transportes, las empresas extractivas, la salud, la educación, entre otros). ¿Quién es el gobernado elegido? Los grandes empresarios, los inversionistas, o en general, las personas que poseen mayor capital económico. Si bien esto no es nada novedoso al interior de las sociedades capitalistas, con la *gobernanza* se refuerza esta tendencia al pensar que es la manera “democrática” y eficiente de hacer las cosas<sup>37</sup>.

35. Ibid., 36.

36. Resulta interesante recordar el fenómeno de la “puerta giratoria” en el que altos cargos del sector público pasan al sector privado y viceversa. Este fenómeno es bastante utilizado en los proyectos de desarrollo extractivos, siendo el sector de la minería donde más casos se han evidenciado en la última década.

37. Ejemplos pueden ser el “modelo Carimagua” de desarrollo rural, la creación de arquitecturas legales que favorecen la formación de oligopolios en actividades económicas ligadas a la pequeña producción campesina (panela (resolución 02546 de 2004), leche (Decreto 616 de 2006), semillas (ley 970), etc.) o la “invisibilidad” legal de los pequeños mineros en la Ley 685 de 2001. Por motivos de espacio solo se desarrollará el primer ejemplo. Si bien el estatuto de desarrollo rural expedido en el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez fue declarado inexecutable por su no consulta con los grupos étnicos, actualmente se mantiene esa estrategia de desarrollo rural al interior del Estado colombiano: la prosperidad para el sector agrícola está de la mano de los grandes inversionistas, con grandes plantaciones de monocultivos y los monopolios como forma de incentivar el empleo y la productividad rural. Es interesante ver como en el actual PND 2010-2014

Estos “actores protagónicos” de los gobernados se encuentran “representados”, en los círculos de la gobernanza, por las organizaciones empresariales, que como actores de la “sociedad civil” favorecen principios de funcionamiento que tienen el negocio y la rentabilidad como primer objetivo. Un ejemplo: la autorregulación<sup>38</sup> o el “sometimiento” voluntario a las políticas de responsabilidad social empresarial y los códigos de conducta mínimos de las empresas. Si bien la adopción de estos códigos por las corporaciones transnacionales ha estado influenciada por la presión de las redes de activismo transnacional, la principal motivación para la incorporación de esquemas de autoregulación está ligada a la generación de mayor rentabilidad. El mejoramiento de las condiciones laborales o el bienestar de las poblaciones locales, que suele presentarse como unos de los principios motivadores de la implementación de estos códigos de autoregulación, no contradicen la anterior afirmación, ya que tales consecuencias, a su vez, inciden positivamente en la maximización de la ganancia para las empresas. Dicho de otro modo, el objetivo de mejorar el bienestar de la población o las condiciones laborales de los trabajadores que se presenta como principio y resultado de la adopción de estos esquemas jurídicos, opera en función, y en tanto no ponga en riesgo el objetivo prioritario, de alcanzar mayor rentabilidad.

4. Como ya decíamos, al interior de la gobernanza, son necesarios dispositivos como la “consulta”, la “participación” y el “empoderamiento” de los actores involucrados para lograr un sano equilibrio entre los mismos. A pesar de esto, no todos los actores relacionados con un sector, ámbito o actividad

.....  
 se mantiene la entrega de baldíos a grandes empresas para su explotación (artículos 90 y 91), escándalo que estalló a mediados de 2013 por la apropiación de la altillanura por grandes empresas como Río Paila Castilla, Cargill o Mónica Semilla (<http://www.lapatria.com/nacional/apropiacion-de-baldiosnudo-difcil-de-soltar-36764>). También nos puede ilustrar esta política para la gobernanza del campo, el nombramiento del ministro de agricultura Rubén Darío Lizarralde, después del paro de los campesinos afectados por los tratados de libre comercio durante el 2013: Lizarralde venía de ser el presidente de Indupalma, una de las empresas ligadas a los monocultivos de palma en el país y que ha sido denunciada por sus contratos laborales con campesinos, donde estos pasan de propietarios a jornaleros (<http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/politica/198722-el-cara-a-cara-de-lizarralde-y-robledo-por-indupalma>).

38. La llamada “autorregulación” es una forma de regulación que pretende que los propios sujetos que deben ser regulados dicten las normas a las que tiene que ajustarse su conducta y controlen su cumplimiento.

social, económica o política participan de los círculos de la gobernanza, ya que existen ciertos criterios de selección de los actores que son invitados a participar, ser consultados o empoderarse. En otras palabras, no todos son considerados “interlocutores válidos”.

El despliegue de los criterios de selección de los actores que pueden participar y ser consultados está condicionado por la ubicación (léase lugares de enunciación) y posiciones de poder de los “actores protagónicos” en los círculos de gobernanza, donde si bien las tensiones que se generan entre los intereses de los participantes logran que en algunos casos actores no hegemónicos lleguen a “pactar en contra” de los intereses de los actores protagónicos o gobernados “emprendedores”, estos últimos, en definitiva, poseen una mayor capacidad de maniobra para hacer valer sus intereses.

Es decir, la gobernanza que se genera en la combinación del gobierno de mercado con regímenes democráticos, implica también una “economía de visibilidades”<sup>39</sup> y una lectura jerarquizante de los actores sociales, donde algunos tienen el “derecho” a participar de las interacciones propias de la gobernanza y otros no lo tienen, o lo tienen sólo en términos formales. Dicho de otra manera, las relaciones de poder entre diferentes actores sociales también afloran a la hora de la conformación de las interacciones y procesos de regulación de la gobernanza.

El problema de los excluidos es bastante interesante. La gobernanza se piensa a sí misma como autogenerada cooperativamente, lo que no le permite aceptar el código binario dentro-fuera, por lo que la inclusión y la exclusión son dimensiones *técnicas* de la coordinación entre diversos actores<sup>40</sup>, esto es, el modelo participa de una retórica en la que formalmente todos están convocados, pero gestiona la participación concreta a partir de criterios de “representatividad”, “eficiencia”, que excluyen (de *facto* aunque no de *jure*) a determinados actores.

39. Eduardo Restrepo utiliza esta expresión al hablar de los procesos de etnización de la “negritud” en Colombia. Eduardo Restrepo, *Etnización de la negritud: La invención de las “comunidades negras” como grupo étnico en Colombia* (Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2013).

40. Santos, “Más allá de la gobernanza neoliberal”.

Además, en el principio de selección de la matriz de la gobernanza, los participantes son convocados para que la política o las ideologías no intervengan en la construcción de “acuerdos” comunes. Un ejemplo de estos criterios de selectividad propios de la gobernanza podemos observarlo en la convocatoria que hizo el gobierno nacional para la formulación del Gran Pacto Nacional para el Sector Agropecuario y el Desarrollo Rural, donde se excluye a los campesinos de regiones de colonización reciente, a los de cultivos ilícitos o a los que no poseen representación en la federaciones nacionales de productores o en la Sociedad de Agricultores de Colombia como interlocutores válidos, conformando lo que han dado en llamar un “pacto de corbatas”<sup>41</sup>.

Al interior de la matriz de la gobernanza prima la legalidad del sujeto jurídico neoliberal donde se reconocen dos derechos primordiales del liberalismo: la libertad contractual y el debido proceso. Como señala Rodríguez Garavito “estamos ante un sujeto jurídico constituido para participar en deliberaciones y consultas que transforman los conflictos colectivos en procesos de negociación regidos (al menos sobre el papel) por los principios del debido proceso (publicidad, transparencia, celeridad, etc.)”<sup>42</sup>.

Este sujeto jurídico neoliberal se despliega en dos modalidades que se superponen al interior de los proyectos de desarrollo extractivos: 1) Sujeto individual propietario y 2) Sujetos colectivos de derechos que se configuran a partir del reconocimiento y la demarcación de los grupos diferenciales de derechos.

6. Es importante considerar los márgenes del discurso de la gobernanza o lo que podríamos denominar también su “centro silencioso o silenciado”<sup>43</sup>. En éste detectamos dos posturas “marginales” diferenciadas: la del Estado y la de los excluidos. La sustracción de los “excluidos” es producto de la selectividad de los que ejercen poder al interior de la gobernanza para escoger a

41. Ver <http://cedetrabajo.org/contraposicion-de-aurelio-suarez-al-editorial-de-elcolombiano-del-16-de-septiembre-de-2013/>.

42. César Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov. los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados* (Bogotá: Dejusticia, 2012), 16.

43. Retomo esta expresión utilizada en otro contexto por Gayatri Spivak, “¿Puede hablar el subalterno?”, *Orbis Tertius* VI (1998): 16.

sus interlocutores válidos, que no amenacen el desarrollo “virtuoso”<sup>44</sup> que se genera y está ligada a lo dicho en el punto 4.

Ahora, como bien hemos venido desarrollando, la gobernanza tiene sus ejes medulares en la relación dominados y dominantes, y estos configuran su dominio, entre otras cosas, dominando al Estado<sup>45</sup>. Así, no es que el Estado esté excluido de los círculos de gobernanza, sino que asume una postura estratégica de ausencia-presencia<sup>46</sup>, un mantenerse tras bambalinas mientras los actores desarrollan el *performance* de los círculos de la gobernanza.

En esta matriz, el Estado solo interviene en el *laissez faire* de los mercados bajo fuertes presiones a sus instituciones. Esta presión para “salir a escena” puede ejercerse desde arriba (como la que generó Estados Unidos a Colombia para la firma del TLC en relación a la violación de los derechos humanos de los sindicalistas) o desde abajo. Un ejemplo de esta última, la podemos ver en lo que sucedió con el paro agrario, minero y popular que tuvo lugar en el segundo semestre de 2013. La fuerte presión ejercida por campesinos, mineros, camioneros y sectores populares en las calles sobre las instituciones obligó al gobierno a intervenir para regular ciertos círculos de gobernanza que habían dejado de funcionar. Solo bajo presión el Estado sale de su (auto) marginación: en un primer momento exclusivamente en su faz represiva y violenta para tratar de poner fin a las protestas. Y en un segundo momento, ante el fracaso de esta estrategia, “aparece” el Estado regulador a intentar mediar la relación entre los actores sociales y las empresas comercializadoras e importadoras de insumos agrícolas.

44. Expresión utilizada por Antonio Bernal en la exposición “Innovaciones institucionales en el abordaje de la conflictividad socioambientales”. Esta se realizó en el marco del foro Conflictos Minero-energéticos, Políticas, Actores e Implicaciones, realizado en Medellín el 27 de septiembre de 2013.

45. Bourdieu citado por Gutiérrez Martínez, “Etnicidad, creencias y desarrollo”.

46. Viale, en relación al problema inmobiliario en la ciudad de Buenos Aires, ha señalado que “El Estado, que está presente para configurar el marco jurídico que garantiza el lucro a los grandes grupos privados, está ausente en lo que podría ser una eventual regulación del mercado inmobiliario, tanto en operaciones de compra-venta, como en alquileres” (Enrique Viale, “Especulación inmobiliaria ¿A quién le favorece la concentración del territorio?”, en *Las ciudades espacios en disputa y transformación*, <http://www.rosalux.org.ec/pdfs/separataLemonde.pdf>).

La consulta previa, libre e informada constituye un escenario que ilustra a cabalidad esta posicionalidad ausente-presente del Estado. En contextos de proyectos de desarrollo donde se implementa la consulta previa, el Estado suele estar al margen de la relación entre empresas y comunidades locales, y solo interviene cuando uno de ellos reclama su presencia, e incluso en ocasiones solo lo hace como resultado de una acción jurídica que genera una orden judicial, o en razón de acuerdos logrados en las mesas de concertación. Un escenario parcialmente distinto se presenta en aquellos procesos de consulta donde algunas agencias estatales están presentes de antemano al ser una de las partes interesadas o impulsoras de determinado proyecto de infraestructura vial, explotación de recursos o proyectos legislativos, como es el caso de la construcción del embalse multipropósito sobre el Río Ranchería (Guajira). Sin embargo, también en estos casos se advierte la ausencia o el bloqueo de aquellas agencias estatales encargadas de mediar la relación entre la parte interesada en el desarrollo del proyecto y las poblaciones que se reclaman afectadas por éste.

Luego de esta caracterización de la gobernanza como una matriz sociojurídica hegemónica de regulaciones e interacciones entre gobernados y gobernantes, de señalar su relación con la construcción de la legitimidad, de identificar sus “actores protagónicos”, de registrar la “economía de visibilidades” que opera en su interior y, finalmente, de reflexionar en torno a sus márgenes silenciados, pasaremos a describir otros fenómenos que acompañan la estructuración de estos procesos: la configuración de gobiernos indirectos privados y la juridización de los conflictos sociales.

### 3.5 Gobierno indirecto privado

La configuración de la gobernanza de la globalización neoliberal se ha desarrollado de manera paralela a un proceso de fragmentación del Estado y la soberanía en varios lugares donde se emplazan proyectos de desarrollo extractivos o se generan nuevas formas de dominio<sup>47</sup>. El gobierno indirecto bajo agentes

47. Achille Mbembe, *Necropolítica. Seguido del gobierno indirecto privado* (España: Editorial Melusina, 2011).

privados de territorios, recursos y poblaciones locales es una constante en todo el sur global.

Como ha señalado Achille Mbembe para África, el gobierno privado indirecto es una estructuración social producto de un “contexto de gran desabastecimiento, desinstitucionalización, violencia generalizada y desterritorialización”, en el que emergen actores diversos que buscan “la apropiación de beneficios y porcentajes anteriormente concentrados en manos del Estado” a partir de la privatización de la violencia pública y los mecanismos de coacción<sup>48</sup>. Este tipo de gobierno surge bajo una economía de concesiones hecha de monopolios lucrativos, contratos y nuevas instituciones encargadas de gestionar la violencia.

Si bien esta perspectiva nos puede ilustrar ciertos procesos contemporáneos, debe “historizarse” la idea de la integración homogénea de los Estados nación y comprenderlos como procesos en disputa de larga duración, en donde la concentración del poder en manos del Estado no se produce de manera natural ni automática. Por el contrario, es producto de un proceso gradual y conflictivo de construcción de las instituciones estatales, basado en la integración territorial o regional y los procesos de articulación de los estratos sociales a la vida económica y política de los Estados nación<sup>49</sup>.

La construcción diferenciada en el espacio y el tiempo del Estado colombiano está en relación con los procesos de poblamiento, integración gradual del territorio y articulación política de sus instituciones, regiones y poblaciones. Como ha señalado Fernán González<sup>50</sup>, conviene recordar que el Estado

48. Ibid., 99.

49. Norbert Elias, “Los procesos de formación del Estado y de construcción de la nación”, en *Revista Historia y Sociedad*, no. 5 (1998).

50. Fernán González ha señalado como estos procesos diferenciados de poblamiento produjeron sociedades regionales muy diversas limitadas geográficamente con normas distintas de relacionarse con las instituciones del Estado-nación. Fernán González, “¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia”, *Colombia Internacional*, no. 58(2003), 124-158. <http://www.re-dalyc.org/articulo.oa?id=81205806>. Es decir, González plantea que los límites ecológicos y las condiciones geográficas “modelaron” la historia y la forma de la configuración de la nación colombiana. A diferencia de lo que sugiere González, Nancy Appelbaum ha señalado que, más que la geografía como modeladora de la historia, es la historia la que ha dado forma a la geografía, por lo que concibe “la formación del Estado-nación colombiano como un proceso de creación de una geografía nacional compuesta por regiones”. Nancy Appelbaum, *Dos plazas y una nación: raza y colonización en Río Sucio, Caldas 1846-1948* (Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, ICANH, 2007), 295. Es decir, para Appelbaum, la



colombiano nunca ha tenido el control total del territorio ni detentado el monopolio de la violencia legítima. Desde los tiempos de la colonia española, han existido territorios fuera del control del gobierno y territorios donde el Estado ha preferido delegar el control en los poderes locales<sup>51</sup>.

Esta presencia diferenciada del Estado colombiano está ligada a una soberanía fragmentada. Como ha señalado María Teresa Uribe en sus investigaciones sobre el conflicto y las territorialidades de la guerra “El *estado de guerra* se expresa en Colombia por una debilidad endémica de la soberanía puesta en vilo, tanto en el pasado como en el presente, por grupos armados de diferente adscripción ideológica, ubicación territorial o condición social”<sup>52</sup>. Estas territorialidades bélicas han generado verdaderos “órdenes alternativos”<sup>53</sup> a partir de la competencia de soberanías múltiples, lo que incide en la construcción de tramas y sociabilidades diversas, que se ven reflejadas en ciudadanías diferenciadas<sup>54</sup>.

.....  
 historia del proceso de formación del Estado-nación colombiano la que modelaría la conformación geográfica por regiones.

51. “Esta presencia diferenciada da cuenta de la manera como el funcionamiento y la organización de las agencias estatales son diferentes en las regiones más integradas del país, en las regiones marginales y en las regiones en proceso de articulación al conjunto de la nación”. Silvia Otero, “Entre la autonomía y la integración. Dos nociones de gobernanza entre los indígenas y el Estado”, en *Gobernanza y conflicto en Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*, ed. Claire Launay-Gama y Fernán González (Bogotá: CINEP, Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza y Pontificia Universidad Javeriana, 2010), 31. Sin embargo, es interesante pensar que en las regiones más integradas (por ejemplo, Medellín o Bogotá) no se da una presencia homogénea del Estado en todo el territorio. En las “zonas de colonización urbana” constante, donde llegan día a día familias debido al desplazamiento rural-urbano o intraurbano, la presencia del Estado es diferenciada respecto de la que se aprecia en los centros administrativos La Alpujarra o Centro Administrativo Nacional, respectivamente.

52. María Teresa Uribe, “Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz”, *Revista de Estudios Políticos* 13 (1998): 18. <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/16280/14112>.

53. Como han señalado Bolívar y Torres para el municipio de Landázuri (Santander), pero que puede ser extrapolado a varias regiones del país “tanto la guerrilla como los paramilitares ejercen funciones de índole estatal pero existen ciertas particularidades entre unos y otros en la forma de obtener el reconocimiento como autoridad local. Mientras que la guerrilla de las FARC moviliza a su favor el “sentimiento de exclusión y abandono frente a las instituciones estatales”, los grupos paramilitares explotan “el deseo de inclusión” simbólica y material de los campesinos para obtener apoyos y adhesiones”. Ingrid Bolívar y María Torres, “¿Puede el poder local de los actores armados ilegales alcanzar cierto grado de legitimidad?”, en *Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*, ed. Claire Launay-Gama y Fernán González (Bogotá: CINEP, Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza y Pontificia Universidad Javeriana, 2010), 56.

54. María Teresa Uribe de Hincapié, “Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos?”, *Revista de Estudios Políticos*, no. 15 (1999).

Esta configuración diferenciada del Estado colombiano en medio de soberanías en vilo durante el siglo xx se vio acompañada por la administración de empresas multinacionales de amplias zonas “marginales” tropicales donde se establecieron gobiernos privados de poblaciones, territorios, instituciones y recursos, donde la privatización de la violencia pública y los mecanismos de coacción estuvieron al servicio de dichos grupos privados con la aquiescencia del Estado.

En un breve recuento de gobiernos indirectos privados podríamos hablar de las explotaciones caucheras de los barracones del Encanto (en el río Caraparaná) y La Chorrera (en los ríos Igaráparaná y Cahuinari) de la Peruvian Amazon Company (fundada en 1907, antes conocida como Casa Arana) en la frontera colombo peruana<sup>55</sup>. También desde comienzos de siglo, la historia de la United Fruit Company (hoy conocida como Chiquita Brands) con sus plantaciones de banano en Ciénaga (Magdalena) es recordada por la masacre en 1928 de trabajadores sindicalizados y sus familias a manos del comandante militar y político Carlos Cortés Vargas, con la anuencia del gobierno nacional en cabeza de Miguel Abadía Méndez<sup>56</sup>. Finalmente, cabe recordar la historia de la Tropical Oil Company (filial de la Standard Oil) en el poblado de Barrancabermeja (Concesión de Mares) y la región del Catatumbo (Concesión Barco), que desde la primera década del siglo pasado establecieron enclaves de explotación petrolera en el país<sup>57</sup>.

En estos casos se establecieron gobiernos indirectos privados por medio de contratos de concesión o por el establecimiento de poderes de *facto* en los territorios donde enclavaron sus industrias extractivas. La utilización de mecanismos de coacción (económicos, políticos y simbólicos) y la privatización de la violencia pública acompañaron estas “misiones civilizadoras” de los indómitos territorios tropicales en Colombia, donde se debía enseñar a los pobladores la necesidad del trabajo, sanear sus insalubres territorios y domar el intenso clima<sup>58</sup>.

55. Roberto Pineda Camacho, *Holocausto en el Amazonas: una historia social de la Casa Arana* (Colombia: Editorial Espasa, 2000).

56. “Banrepcultural”, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/junio2011/industria-bananera-agudelo>.

57. “Banrepcultural”, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero94/enero2.htm>.

58. “*The Lamp*, la revista institucional de la Standard Oil, fue explícita en esta clase de calificativos cuando publicó un artículo sobre la Concesión titulado “Civilización en la selva”. En otro artículo advirtió sobre el contraste “entre las dificultades de obtener el crudo en Texas u Oklahoma, y las que se encontraron las

Para efectos analíticos, podemos identificar dos tipos de funcionamiento de los gobiernos indirectos privados en Colombia, lo que no excluye que en casos concretos estos se superpongan:

1. La entrega que realiza el Estado de regiones enteras en forma de contratos de concesión a empresas transnacionales, donde bajo la premisa del *laissez faire, laissez passer*, el Estado delega sus funciones de gobierno (infraestructura vial, educación, salud, seguridad, etc.) y su ejercicio de soberanía sobre amplios territorios a compañías extranjeras. Ejemplo de esta forma de gobierno privado indirecto es lo que sucede hoy con la empresa Cerro Matoso (propiedad de la BHP Billiton) en el municipio de Monte Líbano (Córdoba)<sup>59</sup>, donde el Estado ha entregado y ampliado un contrato de concesión, legitimando el poder de la multinacional en la región por más de 30 años. También los gobiernos privados indirectos establecidos por la empresa estadounidense Drummond y el Cerrejón (propiedad de BHP Billiton (Australia), Anglo American (Sudáfrica) y Xstrata (Suiza)) en la Guajira, el Cesar y Magdalena nos servirían de ejemplos.

En otros lugares, el Estado no entrega *a priori* la concesión de grandes extensiones territoriales para ser explotadas a grupos empresariales, pero facilita la llegada de las empresas y la concentración progresiva de pequeñas propiedades en sus manos. Casos como este se pueden evidenciar en Marmato y Segovia, donde la multinacional Gran Colombian Gold, a través de filiales y otras compañías que la precedieron, avanza en un proceso de concentración de la propiedad minera, a través de la adquisición de los títulos de mediana y pequeña minería. Desde finales de los 90, con el favorecimiento de procesos de formalización de mineros artesanales y pequeños, a quienes luego les ofrece comprar sus títulos, se ha ido creando las condiciones para el monopolio de la actividad minera en estos municipios.

.....  
 compañías pioneras en las regiones extranjeras incivilizadas del mundo [...] Una parte considerable de los gastos iniciales son debidos al trabajo médico y de salubridad para proteger no solamente a los hombres blancos enviados al campo nuevo, sino también a los empleados nativos". "Banrepcultural", <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero94/enero2.htm>.

59. Una información más detallada de las actuaciones de esta compañía, puede buscarse en <http://www.colombiapuntomedio.com/Cerromatoso.aspx>.

2. La otra forma de funcionamiento de los gobiernos privados indirectos está ligada a la presencia de grupos armados de diversa índole. Estos grupos administran territorios donde la apropiación y administración de los recursos es un factor fundamental de su financiamiento y control de las poblaciones locales. En este caso, más que a la anuencia del Estado, se debe a la incapacidad, por razones histórico-geográficas, del Estado colombiano de configurar el monopolio de la violencia a su favor.

El gobierno indirecto privado sobre amplios territorios al interior del Estado colombiano genera no una soberanía verticalmente integrada, sustentada por un Estado centralizado sino un mosaico horizontal de soberanías discontinuas<sup>60</sup>, lo que agudiza la situación para las poblaciones locales a la hora de verse inmersas en conflictos socioambientales<sup>61</sup>. El gobierno de los *medios de vida* (agua, semillas, biodiversidad, bosques, territorio) por las empresas transnacionales y los grupos armados pone en riesgo la reproducción de los *modos de vida* de estas poblaciones locales. Los territorios donde se despliegan estos gobiernos indirectos privados para el desarrollo de proyectos extractivos de desarrollo también han sido llamados territorios o zonas de “sacrificio”<sup>62</sup>. Estos lugares que pueden ser devastados para que el crecimiento económico y el aumento de la inversión extranjera directa puedan continuar propulsando el desarrollo.

60. John Comaroff y Jean Comaroff, *Violencia y ley en la poscolonia: una reflexión sobre complicidades Norte-Sur* Barcelona: Katz editores, (2009), 54-55.

61. Un caso reciente es el conflicto socio ambiental generado por la construcción de la represa más grande de Colombia: el proyecto hidroeléctrico Hidroituango. En el noroccidente de Antioquia donde se realiza la construcción existen grupos paramilitares y guerrilleros que condicionan la forma en que las poblaciones locales enfrentan los problemas generados por la construcción de la presa, la inundación de sus lugares de trabajo y vivienda (su territorio) y el desalojo armado de la fuerza pública. Es de especial mención el asesinato del líder Nelson Giraldo en una de las playas que va a ser inundada por la presa al momento de volver al territorio después de más de 6 meses ininterrumpidos de protesta pacífica por su territorio. Ver: [http://www.cjlibertad.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=746:asesinado-lider-del-movimiento-rios-vivos-antioquia&catid=3:ultimas-noticias](http://www.cjlibertad.org/index.php?option=com_content&view=article&id=746:asesinado-lider-del-movimiento-rios-vivos-antioquia&catid=3:ultimas-noticias).

62. Cfr. Maristella Svampa, “La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes”, en *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2008); Horacio Machado Aráoz, “El auge de la Minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”, en *La Naturaleza colonizada: Ecología política y minería en América Latina*, coord. Alimonda, Héctor (Buenos Aires: CLACSO, 2011).

### 3.6 Fetichismo legal: ingeniería constitucional multicultural y juridización de los conflictos sociales

Como ya pusimos de presente, una parte central en el despliegue de la gobernanza es la ampliación y consolidación de las instituciones democráticas bajo los parámetros de una “buena gobernanza”, inspirada en los modelos existentes en el norte global (Europa, Norteamérica, Australia, principalmente). Este proceso está ligado a la implementación de herramientas orientadas a la promoción de una mayor transparencia en los asuntos públicos, una descentralización más efectiva y un fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana<sup>63</sup>.

Como parte de la gobernanza emerge una juridización de la vida cotidiana y de los conflictos sociales, que los enmarca en una “cultura de la legalidad” que contrasta con la expansión de los gobiernos privados indirectos y el crecimiento de los márgenes donde opera la ilegalidad. Esta entrada en una “era judicial en que la humanidad se conoce en virtud de sus d-e-r-e-c-h-o-s, escritos con todas las letras”<sup>64</sup> ha aumentado en todo el sur global a partir de una acentuada preocupación por la Ley y la implantación de la legalidad procedimental propia de la gobernanza neoliberal.

Esta juridización se despliega en tres niveles complementarios, que dividiremos a continuación solo con fines analíticos, pues se superponen y co-producen:

### 3.7 Ingeniería constitucional multicultural

A finales del siglo xx emerge un “horizonte pluralista”<sup>65</sup> que introduce cambios profundos en las constituciones de los países latinoamericanos. Esta ingeniería

63. Claire Launay-Gama e Ingrid Bolívar, “La gobernanza como vínculo entre gobernados y gobernantes”, en *Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*, ed. Claire Launay-Gama y Fernán González (Bogotá: CINEP, Instituto de investigación y Debate sobre la Gobernanza y Pontificia Universidad Javeriana, 2010), 14.

64. Comaroff y Comaroff, *Violencia y ley en la poscolonia...*, 39.

65. Raquel Yrigoyen, “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”, en *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo xx*, coord. C. Rodríguez Garavito (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011).

constitucional genera cambios sustanciales en los fundamentos de las políticas de reconocimiento de la alteridad implementadas durante el siglo xx con los pueblos indígenas, afrocolombianos y campesinos<sup>66</sup>. Como ha señalado Raquel Yrigoyen este nuevo modelo altera tres herencias centenarias de la gestión hegemónica de la alteridad: 1) Plantea el reconocimiento de los pueblos “étnicos” como sujetos políticos y no sólo como objeto de políticas que dictan otros; 2) Cuestiona dos legados centrales de la juridicidad republicana: los binomios “un Estado-una nación” y “un Estado-un derecho”; es decir, se rompe con el monismo legal; y 3) Se admiten diversos grados de pluralismo legal, reconociéndose a los pueblos y comunidades que movilizan la etnicidad el derecho de tener su propio derecho, autoridades y formas de justicia<sup>67</sup>.

Este cambio en las políticas de reconocimiento viene acompañado de un “paquete” de reformas estructurales que la globalización neoliberal también proyecta en las estructuras constitucionales multiculturales. Estas aseguran las reformas que desestructuran lógicas del fordismo periférico donde a través del salario (trabajo), el pago de impuestos y el consumo se accedía a la ciudadanía. Si bien se mantuvieron estas dos últimas formas de acceso, “desaparece” el trabajo como derecho universal (léase como trampolín de acceso a la ciudadanía), para enfocarse en la “fabricación” sociojurídica de los “sujetos de especial protección constitucional”<sup>68</sup>.

Tras el ajuste neoliberal, como una de las formas de paliar la creciente crisis de legitimidad de los Estados (aumento de la pobreza, mercantilización de la educación, la salud y los servicios públicos domiciliarios, aumento de las importaciones de alimentos y crisis en los pequeños y medianos productores

66. Estos cambios en las políticas de reconocimiento para las poblaciones campesinas se aplicarían en Perú y Bolivia debido a sus historias particulares en torno a la alteridad indígena-campesina. En Colombia las políticas de reconocimiento han sido radicalmente diferentes para los pueblos que movilizan la etnicidad y los que no lo hacen.

67. Yrigoyen, “El horizonte del constitucionalismo pluralista...”.

68. Como ha señalado Lopera Mesa, esta política “no riñe con la renuncia del neoliberalismo a garantizar la universalidad en el acceso a bienes básicos para, en su lugar, focalizar la distribución de estos bienes en los sujetos que logren movilizar con éxito su etnicidad” (Gloria Lopera Mesa, “¿Quién, cómo y para qué (se) cuenta a los indígenas? Políticas censales y construcción de la indigeneidad en Colombia”, en *Everlasting Countdowns: Race, Ethnicity and National Censuses in Latin American States*, eds. Luis Fernando Angosto y Sabine Kradolfer (Cambridge: Scholars Publishing, 2012), 18-19.

agrícolas, desindustrialización y desempleo, etc.), surge como hilo conductor de la gobernabilidad el despliegue de profundas modificaciones constitucionales en América Latina. Esta oleada de constitucionalismo global ha tenido una fuerza considerable en nuestra región ligada al auge del multiculturalismo<sup>69</sup>.

En las últimas tres décadas, es impresionante la multiplicación a nivel regional de dispositivos legales e institucionales relacionados con los derechos culturales, jurídicos, territoriales y políticos de las poblaciones que movilizan la etnicidad<sup>70</sup>. Estas políticas de la legalidad multicultural constituyen una nueva estrategia de reconocimiento que transforma las formas de gestión de la alteridad, vía asimilación e integración, impulsadas por el Estado durante los siglos XIX y XX.

Para ilustrar esto podemos identificar cuatro factores que confluyeron en el surgimiento del multiculturalismo constitucional:

1. La profundización de estrategias neoliberales paralelas a procesos de democratización desde los ochenta, lo que a su vez ha generado el diseño de nuevas formas de acceso a la ciudadanía.
2. El cambio en el reconocimiento en las políticas de la alteridad tras el aumento de las luchas y movilización de los pueblos indígenas que reclamaban “tierra, cultura, autonomía”, que en nuestro país se desarrollaron con especial intensidad a partir de la década del 70.
3. Internacionalización de la cuestión indígena, es decir, aumento de la influencia del movimiento global de los pueblos indígenas sobre la legalidad que proyectaban diversos entes internacionales (Banco Mundial, Banco

69. Cfr. Christian Gros, *Nación, identidad y violencia: el desafío latinoamericano* (Bogotá: IEPRI, CESO y IFEA, 2010); Alcántara Sáez, “Gobernabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores”; Cristóbal Gnneco y Wilhelm Londoño, “Representaciones de la alteridad indígena en el discurso jurídico colombiano”, en *Representaciones legales de la alteridad indígena*, ed. Herinaldy Gómez y Cristóbal Gnneco (Popayán: Colciencias y Universidad del Cauca, 2008).

70. “La constitución guatemalteca de 1985 inauguró una ola regional de ‘constitucionalismo multicultural’ (Van Cott, 2000) a la que se unieron —con grados muy diversos de reconocimiento y aplicación efectiva del principio de autodeterminación— las nuevas cartas o las reformas constitucionales de Nicaragua (1987), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), México (1994), Venezuela (1999), y sobre todo, Ecuador (2008) y Bolivia (2009)”. Rodríguez, *Etnicidad.gov. los recursos naturales, los pueblos indígenas...*, 35-36.

Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización Internacional del Trabajo, entre otras)<sup>71</sup>.

4. Transformación del constitucionalismo social y su modelo integracionista que funcionó desde mediados del siglo xx en Latinoamérica<sup>72</sup>.

En Colombia, la crisis de este modelo de integración de la diferencia étnica, estuvo relacionada en los años 80 con la crisis de legitimidad del sistema político bipartidista hegemónico, que dio lugar al proceso de reforma constitucional de 1991<sup>73</sup>. Esta “ingeniería constitucional multicultural” coproduce un aumento en la juridización de los conflictos sociales con la ampliación de los mecanismos formales de participación para las poblaciones locales, los movimientos sociales y el Estado<sup>74</sup>. Como sugieren Commaroff y Commaroff, se ha transformado al campo jurídico en el medio en el que se representa la política, se garantiza el funcionamiento del mercado “libre” y aparentemente se erige el orden social<sup>75</sup>.

### **3.8 Juridización de los conflictos sociales y reformulación de los mecanismos de suministro y administración de la ciudadanía**

La juridización<sup>76</sup> se basa en la transformación de conflictos de intereses antagónicos de grupos específicos en intercambios reglados de argumentos racionales entre sujetos “iguales”, mediados por un personal experto encargado de organizar la

71. Gros, *Nación, identidad y violencia...*

72. Yrigoyen, “El horizonte del constitucionalismo pluralista...”

73. Gros, *Nación, identidad y violencia...*

74. Rodríguez, *Etnicidad.gov. los recursos naturales, los pueblos indígenas...*

75. Comaroff y Comaroff, *Violencia y ley en la poscolonia...*

76. Los procesos de juridización están ligados a la utopía jurídica moderna en donde se define el derecho estatal como el motor de impulso del cambio social paulatino y constante de las sociedades. Como señala Santos: “Esta utopía jurídica era el motor detrás del cambio normal: la idea de que a través de una dialéctica de la mejora y de la repetición, el cambio social era un proceso continuo que actuaba gracias a las transformaciones graduales sancionadas por el derecho estatal, que cambiaba constantemente y progresivamente” (2007, p. 56). Este motor de cambio estaría alimentado por el conocimiento positivo generado por las “ciencias sociales” disciplinarizadas y desarrolladas durante el siglo xix como parte del proceso de consolidación del Estado nación (Immanuel Wallerstein, *Abrir las ciencias sociales. Informe de la comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales* (México: Siglo XXI Editores, 2007).



manifestación pública de los conflictos sociales, según formas codificadas, neutrales y universales y de aportarles soluciones socialmente reconocidas como imparciales porque están definidas según las reglas formales y lógicamente coherentes de una doctrina percibida como independiente de los antagonismos inmediatos.<sup>77</sup>

La inscripción de los conflictos y la vida social en el campo jurídico es posible y se basa en varios procesos: codificación, categorización, neutralización, universalización y formalización<sup>78</sup> de los conflictos, las demandas y las “injusticias”. Esta inserción en el campo jurídico amplía el mercado de los servicios jurídicos y consolida el monopolio de los profesionales que dominan el saber experto a partir de un proceso circular: entre más conflictividad social pase por la juridización, se engendran nuevas “necesidades jurídicas” que, a su vez, amplían el rango de uso de los expertos por los justiciables-clientes. Los profesionales de la “normalización” crean la necesidad de sus propios servicios, al constituir en problemas jurídicos los problemas expresados en el lenguaje ordinario, por transformar las disputas y los conflictos en procesos.

De esta manera, la inmersión de los conflictos sociales en el campo del derecho reduce la realidad a su dimensión jurídica, a su construcción y tratamiento al interior de un campo con ciertas formas de funcionamiento que le permiten constituir sus dominios y su reproducción, lo que a su vez, limita los resultados a su lógica interna<sup>79</sup>. Esto está ligado a la “creación jurídica” del conflicto y la transformación de la experiencia del mismo que tienen los justiciables-clientes-grupos sociales. Como sugiere Bourdieu “(e)l hecho de que la entrada en el universo jurídico implique la aceptación tácita de la ley fundamental del campo

77. Pierre Bourdieu, “Elementos para una sociología del campo jurídico”, *La fuerza del derecho*, ed. Pierre Bourdieu y Gunther Teubner (Bogotá D.C.: Siglo del Hombre Editores, 2000).

78. Estos procesos están ligados a la invención de la ideología del campo jurídico, a su universalización y neutralización constitutivas. En especial la codificación y la categorización a través de la escritura “ligan continuamente el presente al pasado al arrancar las normas a la contingencia de la ocasión particular, al fijarlas en una decisión ejemplar (una sentencia, por ejemplo), y hacerlo en una forma destinada a servir de modelo ella misma a decisiones ulteriores y que autoriza y favorece al mismo tiempo la lógica del precedente, fundamento del modo de pensar y de la acción propiamente jurídica”. *Ibid.*, 208.

79. “La referencia a un cuerpo de precedentes reconocidos, que funcionan como un espacio de posibilidades, al interior del cual puede encontrarse la solución, es lo que constituye el fundamento racional de la decisión jurídica, haciéndola aparecer como el producto de una aplicación neutra y objetiva de una competencia específicamente jurídica, una decisión que en realidad puede estar inspirada en otros principios totalmente”. *Ibid.*, 188.

jurídico, de la tautología constitutiva que quiere que los conflictos no puedan ser reglados sino jurídicamente, lo que equivale a hacerlo mediante las reglas y las convenciones del campo jurídico, determina que la entrada en el universo jurídico se acompañe de una redefinición completa de la experiencia ordinaria y de la situación misma que está en juego en el litigio”.<sup>80</sup>

La inscripción de los conflictos en el campo jurídico implica también la creación de una frontera entre aquellos que están preparados para entrar en el juego y aquellos que, cuando se encuentran arrojados dentro de él, quedan de hecho excluidos culpables de no poder operar la conversión de todo el espacio mental y discursivo que supone la entrada en este espacio social. El dominio de la situación por los poseedores de la “competencia jurídica” crea una apropiación que va acompañada de la desposesión correlativa de los simples profanos. Esto genera dos efectos para los “no expertos” (para nuestro caso de interés: las poblaciones locales afectadas por megaproyectos): por un lado, que renuncien tácitamente a la administración del conflicto, y por el otro, que sufran un efecto paralizante por la “fuerza de la forma” al no poseer las competencias que permiten construir esta situación de acuerdo con la ley fundamental del campo.<sup>81</sup>

Ahora bien, en los últimos treinta años en Colombia con la implementación de la gobernanza como matriz sociojurídica hegemónica miles de personas comunes y corrientes u organizadas como grupos, redes y movimientos sociales han invertido tiempo, recursos y energía en el poder de la ley, exigiendo derechos en cortes en todo el país y por fuera de él. Esta ampliación en la juridización de los conflictos y la vida social está íntimamente relacionada con las reformas constitucionales multiculturales, especialmente con la reformulación de los mecanismos de suministro y administración de las ciudadanías. Ahora bien, como pasaremos a explicar, no se trata de una relación de causalidad sino más bien de simultaneidad de fenómenos paralelos que se retroalimentan, en donde la inserción de los conflictos sociales en el campo jurídico estimula que el reconocimiento de ciudadanías diferenciadas se tramite de manera prevalente (casi exclusiva) por vías jurídicas.

80. Ibid., 186.

81. Ibid.

A partir de la reformulación de los mecanismos de suministro y administración de la ciudadanía con la Constitución de 1991 se implementa un uso conspicuo de mecanismos formales de participación para dirimir conflictos, plantear soluciones a demandas sociales, para “frenar injusticias” en las vidas cotidianas de los ciudadanos y en las acciones de los movimientos sociales.<sup>82</sup> Esta juridización de los conflictos sociales y los derechos colectivos es impulsada por la ampliación de los mecanismos jurídicos de acceso a la ciudadanía. En este contexto, las identidades, las luchas, las reivindicaciones, la política y las heridas dejadas por violencias disímiles se saturan de legalidad<sup>83</sup>.

Pero, ¿A qué nos referimos con la reformulación de los mecanismos de suministro y administración de la ciudadanía con la Constitución de 1991? Como se ha venido argumentando, las transformaciones en los procesos de democratización en América Latina están ligados a la reestructuración socioproductiva y macroeconómica ligada a las reformas neoliberales. Como ha señalado Marques-Pereira, en relación a la transformación de las políticas monetarias, no debe extrañar que la doctrina monetaria derivada de las innovaciones financieras neoliberales busque, efectivamente, redefinir las reglas jurídicas que configuran la ciudadanía y las políticas sociales.<sup>84</sup>

82. Julieta Lemaitre, *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2009); Rodríguez, *Etnicidad.gov. los recursos naturales, los pueblos indígenas...*

83. Es interesante el hecho de que ciertas comunidades que movilizan la etnicidad, que ejercen jurisdiccionalidad sobre sus territorios y poseen un derecho propio recurran a mecanismos propios del derecho estatal para dirimir sus conflictos. Un ejemplo reciente sucedió en la comunidad Zenú El Volao ubicada en el municipio de Necoclí (Antioquia). En este caso, la presidenta de la Organización Indígena de Antioquia (OIA), Aída Suárez, perteneciente a la etnia Zenú, fue condenada por su propia comunidad a permanecer siete horas diarias y durante 30 días en el cepo e inhabilitada por 6 años a ejercer cargos dentro de la organización por oponerse a la construcción de 10 pueblos “indígenas” en el Urabá por parte del ejército y el gobierno nacional. La ONIC y la OIA han dicho que no es un proyecto de apoyo a las comunidades sino una táctica político-militar para ayudar a las multinacionales mineras. Para la “liberación” de su presidenta, la OIA interpuso una acción de tutela que, si bien no fue aceptada por el Juez de Necoclí, terminó siendo aceptada por el Juzgado Civil del Circuito de Turbo, quien mediante sentencia del 28 de junio de 2013 revocó la sentencia en su contra y dejó sin efectos la condena recibida por parte del Consejo de Justicia Zenú de El Volao. Cfr. Comaroff y Comaroff, *Violencia y ley en la poscolonia...*

84. Jaime Marques-Pereira, “La credibilidad de la política anticíclica: imperfecciones del mercado financiero y desequilibrio externo estructural”, *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, ed. Óscar Rodríguez (Bogotá D.C.: Universidad Nacional, 2005).

El derecho al trabajo y el recurso a la asalarización como mecanismo de integración social fueron el fundamento de las políticas sociales que asignaban la ciudadanía en América Latina desde mediados del siglo xx hasta su desestructuración en los años 80 y 90. Como ha señalado Lautier, la importante y creciente jerarquía en la distribución de los salarios, la muy desigual redistribución de las ganancias de productividad y el hecho de que la ampliación del sistema asalariado se realizara sin una extensión proporcional de la base contributiva a los sistemas de seguridad social, generaron un argumento neoliberal a favor de la crisis “financiera” al interior de las políticas sociales que impulsó la negación del acceso universal a los derechos sociales y, en cambio, estimuló su focalización.<sup>85</sup>

El argumento “paradójico” del neoliberalismo fue que el mantenimiento de un sistema de protección social, con vocación universalista, iría en contra de los intereses de los pobres y en especial de los más pobres. Por lo tanto, para que las políticas sociales sean “eficaces” en materia de “lucha contra la pobreza”, deberían dirigirse directamente a los más pobres (deberían ser focalizadas).<sup>86</sup> En palabras de Marques-Pereira, “la ciudadanía queda acotada al derecho a la asistencia conforme a la reorientación liberal de la acción social del Estado sobre los grupos más vulnerables”<sup>87</sup>, donde más que derechos se reciben las bondades asistenciales del Estado.

Paralelo a estos mecanismos de focalización de las políticas sociales y el fin de la sociedad salarial con base en el trabajo como fundamento del acceso universal a los derechos ciudadanos<sup>88</sup>, se despliegan nuevas estrategias de legitimación de los procesos de democratización en los años 80 y 90. El mercado de trabajo no podía seguir siendo el lugar donde se conquistaba la ciudadanía, a menos que se aceptara que la gran mayoría estaría marginada, lo que no era compatible con dichos procesos de democratización. El Estado, entonces, en

85. Bruno Lautier, “Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza”, en *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, ed. Óscar Rodríguez (Bogotá D.C.: Universidad Nacional, 2005).

86. Bruno Lautier, “Una protección social mutualista y universal...”

87. Marques-Pereira, “La credibilidad de la política anticíclica...”, 88.

88. En especial el que rezaba que “Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

busca de una legitimación “sectoriza” su intervención, se hace atento a las diferencias, crea o reconoce otras categorías sociales y les propone nuevas formas de participación.<sup>89</sup>

Estas “nuevas formas de participación”, con enfoque multicultural, se convertirían en las vías de legitimación del nuevo acuerdo social que implicó la ingeniería constitucional en 1991. El uso de los mecanismos legales de participación sería el espacio donde se administrarían las ciudadanías ligadas a la “fabricación” sociojurídica de los “sujetos de especial protección constitucional”. Como ya se explicó, la participación está ligada a una economía de visibilidades, donde el derecho a participar, ser consultado o empoderarse va de la mano con la definición de grupos específicos diferenciales de derecho.

La ciudadanía empieza a jugarse en dos planos: por un lado, la concepción tradicional universalista e individualista de la democracia, asociada a la libertad, la propiedad y los derechos políticos, y por el otro, la ciudadanía que se funda socialmente mediante un acceso a los espacios de participación creados o reconocidos en la base por el Estado. Las políticas de la representación colectiva creadas alrededor de la ciudadanía, ahora con enfoque diferencial, y sus medios de acceso, se han transformado, así como el papel que le corresponde al Estado en este proceso: “Las políticas de ajuste estructural son también políticas de ajuste en la ciudadanía”<sup>90</sup>.

En síntesis, en los ochenta se inicia una juridización de los conflictos sociales de la mano de la implementación y el posterior uso de programas que apuntan a la promoción de la participación popular y a la acción comunitaria a nivel constitucional. Las nuevas formas de regulación social ligadas a estos mecanismos de legitimación generan una tecnificación juridizante de los conflictos que impide que sean asumidos políticamente, esto es, que se discutan los problemas de fondo (racionalidad, patrones de acumulación y modelos de desarrollo) asociados a la implementación de megaproyectos.

89. Gros, *Nación, identidad y violencia...*

90. *Ibid.*, 50.

Es también importante señalar el papel que juegan actores “externos” (como las ONG y la academia) en la juridización de conflictos, pues muchas de ellas, situadas en la intersección entre lo público y lo privado, animan activamente a los ciudadanos a tratar y solucionar los problemas por medios legales, orientando y capacitando para la utilización de mecanismos de participación como (¿Única?) forma de acceso a la ciudadanía.<sup>91</sup>

Esta era judicial no solo se expresa a través del “derecho duro” de los Estados, sino también mediante una amplia gama de reglas de “derecho blando” desarrolladas por actores multilaterales o corporativos, que a través de la autorregulación y la formulación de legislaciones no imperativas pretenden legitimar sus prácticas de producción y reproducción de patrones de conducta a nivel global.

### 3.9 El fetichismo de la ley

El fetichismo como elemento explicativo ha sido utilizado en múltiples combinaciones. Se ha hablado de “fetichismo de la ley escrita” como crítica al formalismo en la interpretación del derecho y su énfasis excesivo en la autonomía del campo jurídico. Marx plantea la fetichización de las mercancías en el capitalismo, entendida como una “objetivación” alienante que ocultaría las relaciones sociales de producción que hacen posible las mercancías y la reproducción de la plusvalía<sup>92</sup>. Herederos de Marx hablarían de las “vías legales como puro fetichismo” o como un individualismo inocuo que ocultaría las relaciones de poder entre las clases.

Sería Lemaitre<sup>93</sup> la que uniría de manera creativa estos tres acercamientos al fetichismo para analizar la relación violencia y derecho, desorden y orden legal en Colombia. Lemaitre en su “defensa” del fetichismo legal propone la necesidad del

91. Comaroff y Comaroff, *Violencia y ley en la poscolonia...*

92. Taussig hace un buen análisis de las transformaciones que se introducen con la mercantilización de las relaciones sociales en poblaciones “tradicionales” en Colombia y Bolivia. Es interesante como Taussig intenta una desnaturalización de ciertas certezas de las sociedades capitalistas a partir de la observación de las sociedades “precapitalistas”. Michael Taussig, *El diablo y el fetichismo de la mercancía en Sudamérica* (México: Nueva Imagen Editorial, 1993).

93. Julieta Lemaitre, *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2009).

reconocimiento del placer que produce el derecho progresista, más allá del cálculo concreto de su utilidad<sup>94</sup>. La autora parte, por un lado, del reconocimiento de la vida emocional del fetichismo legal y, por otra, de la denuncia de la pervivencia del formalismo conservador y su complicidad con la reproducción estructural de realidades injustas.<sup>95</sup>

Al hablar de fetichismo legal señalamos la distancia que existe entre la aprobación de la una ley o la expedición de una sentencia judicial que dirime un conflicto y su efectiva implementación, lo que implica “estar de alguna manera engañado por el ritualismo de la norma, posponiendo indefinidamente la confrontación con su falta de aplicación”<sup>96</sup>. Este fetiche está íntimamente relacionado con el desarrollo de democracias procedimentales y selectivas, en donde la promulgación de veredictos y sentencias (principalmente) de la Corte Constitucional genera una suerte de “conjuro” frente a los problemas y violencias que se expanden por el país. El fetichismo consistiría en pensar el derecho como fin en sí mismo, más allá de sus efectos, como forma de “ordenar” a través de reformas legales o decisiones judiciales un desorden o unas injusticias endémicas que, después de la sanción de la ley, siguen difundiéndose en múltiples espacios. Así mismo, el fetichismo en el derecho estaría en olvidar su arbitrariedad y contingencia como producto de una relación de fuerzas, que después de la sanción al interior del campo jurídico depende para su aplicación de las relaciones de fuerza y poder que se estructuran en otros campos.<sup>97</sup>

Por esto, el fetichismo se “escondería” específicamente en esta voluntad de los ciudadanos, los movimientos sociales y el propio Estado de continuar

94. Este punto es bastante interesante: el fetichismo legal no solo es una cuestión del exceso de formalismo ni un problema de la dominación de clase a través del mismo. Este fetichismo también nos plantearía una reflexión sobre la vida emocional del activismo legal (Lemaitre, *El derecho como conjuro...*; Lemaitre, “Derecho, violencia y movimientos sociales en Colombia”), el deseo o goce fetichista que se realiza para llenar el vacío que generan múltiples violencias: “El derecho insiste que podemos, con la ley, definir y contener los horrores y por eso produce tanto placer y se desea con tanta intensidad cuando uno está cansado de ver sufrir. Y se desea claro, por lo que se puede lograr con él, pero también se desea, y se le valora, por su poder para reinterpretar como anormal la cotidianeidad violenta” (Lemaitre, “*El derecho como conjuro...*”, 394). En otras palabras, los artefactos legales servirían como un esfuerzo político por redefinir la realidad.

95. *Ibid.*

96. Lemaitre, *Derecho, violencia y movimientos sociales en Colombia*.

97. Bourdieu, *Elementos para una sociología del campo jurídico*.

celebrando y auspiciando la promulgación de reformas legales que juridizan los conflictos, demandas o injusticias sociales mientras estas se profundizan. Como señala Rodríguez Garavito “Son estos artefactos jurídicos —la sucesión de los tiempos procesales, la arquitectura de las leyes y los fallos, la afirmación e la igualdad entre las partes en litigio— los que generan la ilusión de orden y nos hacen olvidar, por un instante, que estamos en el corazón del caos”<sup>98</sup>.

Finalmente, resulta interesante retomar las ideas de García Villegas sobre la Constitución de 1991. El autor a partir de una descripción de la eficacia simbólica y la ineficacia instrumental de la reformulación constitucional, donde el derecho aparece como depositario de un poder transformador que realmente no tiene, nos muestra cómo se despliega el fetichismo a partir de una “febril movilidad del discurso jurídico, [en donde] se intenta articular prácticas hegemónicas en busca de la permanencia de los intereses dominantes: todo cambia en el derecho para que todo siga igual en la sociedad”<sup>99</sup>.

Como señala Martha Nubia Bello, investigadora del Centro de Memoria Histórica:

si hay un momento muy aciago, muy impactante, es ese momento que empieza a acontecer de 1995 hacia el 2005, cuando se disparan todas las modalidades de violencia, cuando la masacre se vuelve la modalidad más recurrente por parte de los paramilitares, cuando irrumpen otros actores armados, y creo que cuando la guerra tiene su mayor nivel de degradación. Ese momento de la historia es además muy particular porque nos interroga ¿Por qué ocurre esto justo después de que la sociedad colombiana estaba tan esperanzada después de una Constitución? ¿Por qué no paró en el 91? ¿Por qué vivimos ahí la más cruda violencia?<sup>100</sup>

En síntesis, el fetichismo legal atado a la ingeniería constitucional multicultural, a la juridización de los conflictos y demandas sociales y, en especial, a la reformulación de los mecanismos de suministro y administración de la

98. Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas...*, 12.

99. Mauricio García Villegas, “La constitución y su eficacia simbólica”, *Revista Universidad de Antioquia* 60, no. 225 (1991): 18.

100. Este relato hace parte de una entrevista que aparece en el documental “No hubo tiempo para la tristeza”, producido por el Centro de Memoria Histórica. Ver: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>.



ciudadanías ya no a partir del trabajo si no del uso conspicuo de los mecanismos formales de participación y control nos ayudan a desplegar coordenadas que redimensionan y complejizan los conflictos socioambientales generados por los proyectos de desarrollo extractivos en las poblaciones locales al interior de la gobernanza propia del neoliberalismo.

### **3.10 Gobernanza neoliberal, poblaciones locales afectadas y conflictos socioambientales**

Como hemos intentado bosquejar, el desdibujamiento de los lindes entre democracia y capitalismo ligado al despliegue de la gobernanza neoliberal a partir de la Constitución de 1991 ha transformado la manera en que se estructuran los conflictos socioambientales. El afianzamiento de gobiernos privados indirectos paralelos a la juridización de los conflictos sociales, a la ingeniería constitucional multicultural y al cada vez más fuerte fetichismo legal son factores que trastocan los mecanismos como se tramitan en la actualidad estas tensiones. Ahora bien, ¿Cuáles son las principales dificultades que identificamos al interior de la gobernanza neoliberal para la gestión de los conflictos socioambientales generados por los proyectos extractivos de desarrollo en las poblaciones locales?

Creemos que la gobernanza como matriz sociojurídica que permite la gestión de los conflictos generados por megaproyectos:

1. Despolitiza y desdibuja los intereses (económicos, políticos, sociales, ambientales) de los actores sociales, empresariales o estatales que intervienen en los contextos específicos donde se implementan estas interacciones y acuerdos, “redes de intercambio” o círculos de gobernanza. Estos tienden a contemplar la esfera pública como un espacio bastante despolitizado, a los actores empresariales como desprovistos de intereses de lucro en el negocio y a las comunidades como simples “partes intervinientes”. Prueba de ello es la recurrente descalificación de quienes cuestionan las bondades de los proyectos de desarrollo como actores movidos por “intereses políticos”, como si acaso ello fuera ilegítimo y los promotores del proyecto estuvieran desprovistos de tales intereses.

2. No tiene en cuenta que muchos de estos contextos específicos donde se dan los intercambios y se emplazan los proyectos de desarrollo extractivos son campos minados social y económicamente<sup>101</sup>, en los cuales tienen lugar asimetrías socioeconómicas, de información, de poder y de movilización de recursos entre los actores participantes, que impiden que se realice un verdadero intercambio en red. Estas asimetrías de poder entre actores en los círculos de la gobernanza<sup>102</sup> no generan las posibilidades de una retroalimentación real entre actores diversos. Las condiciones ideales de negociación a través de redes de intercambio que propone la matriz de la gobernanza están lejos de la realidad que se vive en los contextos locales y globales en donde se producen estos encuentros.
3. Al primar la legalidad liberal encarnada por las instituciones del debido proceso y la libertad contractual, auspicia la visión de que los actores sociales y comunitarios son *stakeholders* (partes intervinientes e interesadas, apostadores) en el proyecto, sector o negocio que se intenta regular, proyectar o establecer en los intercambios o acuerdos. Equipara a las poblaciones locales afectadas en los proyectos de desarrollo extractivos con los inversionistas de las empresas (“son todos *stakeholders*”) y se espera que entren en una negociación en donde se tienen riesgos y beneficios, ignorando que estos proyectos, en la gran mayoría de los casos, llegan a los territorios sin el consentimiento de las poblaciones locales.

Además, esta visualización de las poblaciones locales afectadas por proyectos de desarrollo extractivo como una de las “partes intervinientes” en un contrato genera una representación legal “distorsionada” y muy parcializada de la situación concreta en que se estructura el conflicto socioambiental. En

101. Para Rodríguez los campos minados “En términos sociológicos, se trata de verdaderos campos sociales, propios de las economías extractivas de enclave, caracterizados por relaciones de poder profundamente desiguales entre empresas y comunidades, y por la escasa presencia e intermediación del Estado. Son campos sociales minados por ser altamente riesgosos: en ellos dominan las sociabilidades violentas y desconfiadas, donde cualquier paso en falso puede resultar letal (...) A estos territorios también los designo como campos minados porque, con frecuencia, lo son en sentido económico: en muchas ocasiones, giran alrededor de la explotación de una mina de algún recurso valioso”. Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas...*, 14.

102. *Ibid.*

la gran mayoría de los casos, las poblaciones locales no participan (o solo de manera subordinada o coaccionada) en la formulación, implementación, producción y beneficios de los proyectos de desarrollo extractivos, lo que genera que en la balanza riesgos–beneficios las poblaciones locales carguen casi siempre con los primeros, al ser sus territorios donde se enclavan dichos emprendimientos<sup>103</sup>.

4. Impulsa la configuración de los gobiernos indirectos privados, a través de la entrega que realiza el Estado de regiones enteras en forma de contratos de concesión a empresas transnacionales o el facilitamiento a través de diversas estrategias de la concentración progresiva de pequeñas propiedades para la explotación a gran escala, genera soberanías discontinuas que agudizan la situación para las poblaciones locales afectadas por los proyectos de desarrollo extractivos, al perder el gobierno sus medios de vida y quedar en entredicho la reproducción de los *modos de vida*. Además, dadas las condiciones de pobreza que viven muchas de estas poblaciones y las asimetrías de poder, información y recursos en que se ven inmersas al estructurarse el conflicto socioambiental, los megaproyectos suponen un deterioro de creciente de sus formas de vida y una subordinación asfixiante frente a las empresas que los ejecutan.
5. Promueve la juridización fetichista de los conflictos socioambientales, la implementación de los mecanismos de participación como única vía de

**103.** Como han señalado Rudas y Espitia: “La población de los municipios donde, por más de dos décadas, se vienen explotando los recursos mineros del país, vive una gran tragedia: conviven con una actividad generadora de riqueza que es apropiada por los propietarios de las empresas mineras, con una baja participación de los trabajadores de estas empresas, y con indicadores de pobreza y de falta de oportunidades que reflejan el escaso desarrollo institucional (...) En síntesis, en las zonas donde se concentra la actividad minera, la población sobrevive soportando los efectos de lo que los especialistas han denominado la maldición de los recursos naturales”. Guillermo Rudas y Jorge Espitia, “La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal para el caso de Colombia”, en *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*, ed. Luis Garay (Bogotá: Contraloría General de la República, Imprenta Nacional de la República, 2013). También la ONU advirtió, en un documento que fue elaborado tras una visita que realizaron sus funcionarios al departamento del Cesar en marzo de 2013, que la explotación carbonífera a gran escala en el departamento del Cesar ha incrementado la pobreza en esa región durante los últimos años. Además, se han afectado “principalmente el acceso al agua, la salud, el desarrollo de la actividad agropecuaria y el cambio en su entorno al ver crecer a diario montañas de material estéril o desperdicios de la explotación”. Agencia Efe, “ONU dice que minería a gran escala aumentó pobreza en el Cesar”, *El Heraldo*, 16 de enero de 2014, <http://www.elheraldo.co/cesar/onu-dice-que-mineria-gran-escala-aumento-pobreza-en-el-cesar-139290>.

acceso a la ciudadanía y el excesivo formalismo de la legalidad procedimental de la gobernanza lo que opaca lo sustantivo de la discusión sociopolítica y sociojurídica de los conflictos socioambientales. Este proceso tiende a profundizar las tensiones que al desvanecer los asuntos políticos tras discusiones formales “apegadas a la Ley”. Estos asuntos guardan una relación con el Estado que no es de tipo jurídico (solamente), sino también de tipo político, así se contraponen múltiples racionalidades, cosmovisiones e ideologías que definen de formas diversas la utilidad pública, los comunes y los diversos caminos hacia la vida digna. La afinidad electiva entre el neoliberalismo y las teorías y prácticas de la gobernanza radica en que estas se concentran en los detalles procedimentales de las instituciones participativas y dejan de lado, explícitamente, la discusión sobre las condiciones de posibilidad concretas de una genuina deliberación.

### **3.11 Configuración de sujetos colectivos de derecho al interior de la gobernanza neoliberal multicultural en los conflictos socioambientales en proyectos de desarrollo extractivos**

Como poníamos de presente en la introducción el aumento progresivo de la conflictividad socioambiental en las poblaciones locales debido al desarrollo de proyectos extractivos es una realidad que tiende a agudizarse. Esto ha sido generado por la implementación de proyectos de desarrollo extractivos que producen tensiones y desafíos a los regímenes democráticos: los debates recientes sobre el derecho a decidir sobre el territorio y defender sus formas de vida, el derecho a un ambiente sano, al agua y a la soberanía alimentaria, la descentralización y la autonomía de los entes territoriales, la participación de las comunidades en los proyectos de desarrollo, entre otros temas, evidencian la complejidad del problema.

Ahora bien, esta “maldición de los recursos naturales” que afecta a las poblaciones locales de manera directa nos lleva a preguntarnos ¿Quiénes son los afectados por los proyectos de desarrollo extractivos? ¿Bajo qué criterios se

definen a los afectados? ¿A quiénes se debe indemnizar y/o reubicar? ¿Qué procesos determina la ley para estas poblaciones afectadas? ¿Quiénes son reconocidos como sujetos colectivos de derecho? ¿Cómo y en qué condiciones se llevan a la práctica estos derechos? ¿Bajo qué estrategias y procesos se conjura esta maldición? En esta segunda parte del capítulo trabajaremos estas preguntas.

### 3.12 La construcción histórica de los sujetos colectivos de derechos

El reconocimiento de sujetos colectivos hace parte de la ampliación de las formas de acceso a la ciudadanía que pluraliza el sujeto jurídico moderno al interior del Estado social de derecho. La concepción de los derechos (¿Qué es un derecho? ¿Cómo se define a “quién” (o a “qué”) se le atribuye?) ha sido una construcción sociohistórica moderna colonial, en donde el derecho como algo subjetivo, como facultad de un titular específico, solo existe desde hace pocos siglos en Occidente y los derechos de sujetos colectivos son una producción reciente.

A la llegada de los colonizadores a tierras americanas el reconocimiento de derechos obedecía al “orden divino de las cosas”, lo que es decir, que del ordenamiento tradicional de la sociedad dependía la atribución de derechos. Este derecho “sin sujeto definido” no se concebía como un orden general para toda la sociedad o un ordenamiento homogéneo de toda ella, ya que solo funcionaba para ciertos campos (la *res pública*) donde no operaba la teología. Este derecho “objetivo” obedecía a una tradición primero religiosa que jurídica en la que no solo participaba la sociedad humana, sino también otras entidades como las divinidades, los indígenas o los animales<sup>104</sup>.

El derecho “objetivo” regía a la sociedad política y la teología a la familia o comunidad doméstica. Si bien este derecho no regulaba a la familia, el ordenamiento interno de lo “doméstico” estaba ligado a la atribución de derechos. Es decir, la posición familiar era lo que determinaba el *status*, el Estado, y a partir de este se definía el derecho. Como ha señalado Bartolomé Clavero, para la época: “No hay derechos por fuera del *status* y los *status* determinan los

104. Clavero, “Espacio colonial y vacío constitucional...”.

derechos. Dicho de otra forma, de manera anacrónica, el individuo no tiene de por sí derechos; solo puede tenerlos en cuanto que participe de unos *status* y en la medida de su participación. Su derecho particular vendrá determinado por la concurrencia de *status* generales en su caso determinado. Y un sujeto sin *status* será un sujeto sin derechos”<sup>105</sup>.

Solo a partir de mediados del siglo XVII, con el inicio del constitucionalismo y su fabricación sociojurídica de la concepción del individuo como sujeto de la modernidad surge el derecho “natural” del hombre. Con Locke, el derecho del individuo se concibe como un derecho de propiedad, específicamente de la propiedad privada de sí mismo, pero también, de la naturaleza (ocupándola y trabajándola) y las cosas que lo rodean. A partir de ese momento el orden de la sociedad habría de responder a la facultad del individuo, a la mentalidad individualista posesiva que emerge con el constitucionalismo.

Bajo esta concepción del derecho “subjetivo”, más que excluir derechos colectivos, se pasa a la exclusión de “todas aquellas colectividades que no responden a su principio constitutivo sobre la base del derecho privado de propiedad cuyo prototipo será el Estado constitucional”<sup>106</sup>. De esta manera, un territorio puede considerarse vacío jurídicamente por no estar habitado por individuos que respondan a unas formas de ocupación y explotación que produzcan, a su vez, derechos individuales ligados a la propiedad. La propiedad individual es el sustento de la construcción del sujeto jurídico moderno que obliga a las poblaciones locales a abandonar sus “diferencias”, sus prácticas comunales y territoriales, en pos de integrarse en el único modelo constitucionalmente válido de derecho, hasta finales del siglo XX, con el advenimiento de la ingeniería constitucional multicultural.

Este esquema liberal clásico de reconocimiento de derechos basado en la individualidad y la propiedad está ligado a los modelos hegemónicos criollos que los Estados latinoamericanos impusieron hasta bien avanzado el siglo XX<sup>107</sup>

105. Clavero, “Espacio colonial y vacío constitucional...”.

106. *Ibid.*, 76-77.

107. Al señalar esta fecha no quiero dar a entender que ya no se apliquen estas políticas asimilacionistas, sino que a partir de este momento histórico comparten el espectro jurídico con las multiculturales.

bajo políticas de mestizaje, asimilación e integración a los actores sociales con identidades comunitarias que movilizaban o no su etnicidad y que representaban la alteridad de sus proyectos de integración nacionales<sup>108</sup>. No obstante, este modelo entra en crisis tanto por la deslegitimación del bipartidismo tradicional y por la reestructuración socioproductiva que trajo el neoliberalismo como por las luchas de los movimientos indígenas desde los años 70 y el fin del constitucionalismo social como describimos en la primera parte de este capítulo.

Ahora bien, la promoción de derechos e intereses de sujetos colectivos en las arquitecturas legales es relativamente reciente. A partir de la Constitución de 1991 en Colombia, el reconocimiento de sujetos colectivos de derechos hace parte de la reestructuración de la hegemonía que se configura a partir del despliegue de las políticas de la gobernanza del neoliberalismo multicultural. La descentralización político administrativa<sup>109</sup>, el incentivo a los procesos de reconocimiento de los sujetos colectivos de derecho étnicos y el fortalecimiento de los mecanismos de participación y control ciudadano están estratégicamente destinados a mejorar la eficiencia operacional del Estado y la generación de mayores niveles de legitimidad del aparato público.

Estas políticas legales de reconocimiento de sujetos colectivos de derecho están ligadas a las transformaciones del capitalismo y a la emergencia de otros “temas” de intereses difusos o colectivos que desde hace 30 años han empezado a acompañar los procesos de globalización neoliberal. Algunos de estos son las preocupaciones ecológicas, la promoción de los derechos humanos, la

**108.** Cabe aclarar que se estructuraron dos proyectos hegemónicos: por un lado, el ligado a un liberalismo político que proponía la integración “en calidad de ciudadano y propietario privado de las tierras que labraba, lo que implicaba la abolición del tributo y, en general, del régimen de derechos diferenciados propio de la colonia, así como la disolución y repartición de los resguardos” y, por el otro, más cercano a las posiciones conservadoras el que “veía en el mestizaje y en la incorporación del indio una amenaza a su ideal de nación, construida a partir del rescate y predominio de la herencia hispana y la vergüenza y ocultamiento del legado indígena”. Gloria Lopera Mesa, “¿Quién, cómo y para qué (se) cuenta a los indígenas?...”, 11.

**109.** Como señalan Salama y Valier: “La descentralización tiene ante todo un objetivo político: transmitir los problemas de déficit de legitimación a estos poderes descentralizados. Entonces se agudiza el riesgo de que la porosidad del Estado debilite los procesos de democratización”. Pedro Salama y Jacques Valier, “Democracia, legitimidad, descentralización en la crisis financiera”, *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, no. 22, (1991), p. 31.

reformulación del desarrollo, ahora sostenible, la celebración de la diversidad biocultural o los derechos de los consumidores.

### **3.13 Reconocimiento de sujetos colectivos de derecho en los conflictos socioambientales generados por proyectos de desarrollo extractivo**

Los proyectos de desarrollo extractivos utilizan mecanismos de reconocimiento y producción de las poblaciones locales que se ven impactadas por su emplazamiento. Las empresas encargadas de los proyectos movilizan formas de visibilización, que van desde los censos<sup>110</sup> y las encuestas a los estudios ambientales y los diagnósticos socioeconómicos, para delimitar a las poblaciones afectadas y, así, gestionar la “participación” de los mismos. Como bien señalábamos, bajo la gobernanza propia del neoliberalismo es fundamental la participación, la consulta y el empoderamiento de las poblaciones para la legitimidad social y la legalidad de dichos proyectos. La validez de las decisiones administrativas que autorizan su ejecución está condicionada a que se abran espacios de participación y consulta para las poblaciones afectadas.

Estas estrategias de delimitación de las poblaciones al ser afectadas e intervenidas están relacionadas de manera directa con la rentabilidad y viabilidad de los proyectos de desarrollo extractivos. Como ha señalado la Comisión Mundial de Represas en la etapa de planeación de la construcción de una represa, por regla general, se subestima el número de personas directa e indirectamente afectadas por causa del proyecto. Las encuestas realizadas para establecer el grupo de impactados han demostrado ser inadecuadas y el espectro de definición

110. Como ha señalado Lopera Mesa: “Los censos de población ocupan un lugar destacado entre los dispositivos del arte de gobernar. No sólo porque la información demográfica proporciona un saber que constituye un insumo necesario para efectuar diagnósticos y diseñar políticas públicas, sino porque a través de ellos se construyen subjetividades. El poder de contar implica, entre otros, el poder de decidir qué o quiénes han de ser contados, para qué efectos, así como el poder de definir los criterios relevantes para clasificar la población y determinar a qué categoría(s) pertenece cada cual. Esto, a su vez, impacta la manera en que los sujetos re-construyen y movilizan sus identidades, en función de las razones que tengan para querer ser contados o no dentro de alguna de estas categorías de población”. Lopera Mesa, “¿Quién, cómo y para qué (se) cuenta a los indígenas?...”, 1.



de quién resulta dañado ha sido limitado<sup>111</sup>. O sea que, entre más pocos sean los beneficiarios de indemnizaciones, entre más bajos sean los precios estipulados por el metro cuadrado de tierra, por la flora, fauna y ecosistemas a ser impactados, entre menos sujetos de derechos (individuales y colectivos) se reconozcan en esos territorios, mayor será la rentabilidad del proyecto.

Esta fijación de los posibles impactos y sus costos a través de estrategias de delimitación de las poblaciones afectadas y sus territorios esconde uno de los puntos clave para la “viabilidad” de los proyectos de desarrollo extractivos, ya que su factibilidad económica está relacionada de manera directa con los costos que no son asumidos por los empresarios que ejecutan los proyectos sino por las poblaciones afectadas directa o indirectamente. Dependiendo de las formas de visibilización utilizadas con la población a ser afectada y de la tabla de valores estipulada para los impactos se mide la factibilidad de los proyectos de desarrollo extractivos<sup>112</sup>. Si estas “externalidades” negativas sociales y ambientales fueran asumidas en su totalidad por las empresas que los dinamizan, muchos de estos proyectos no serían viables económicamente<sup>113</sup>.

**111.** Como ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia T-135 de 2013: “Por lo general —puntualiza— resultan especialmente excluidas las poblaciones que habitan aguas abajo del desarrollo del proyecto, los que no tienen títulos sobre las tierras que habitan, los que resultan impactados por la construcción de infraestructura auxiliar del proyecto y los pueblos indígenas. En cuanto a este último aspecto, cita como paradigmático el caso de la construcción de la represa Urrá I, en Colombia, donde —alega— fueron desplazados 12.000 indígenas y afectados en su subsistencia más de 60.000 pescadores tradicionales”.

**112.** “La Comisión indicó que muchos de los proyectos de grandes represas han tenido compensaciones inadecuadas, una mitigación inapropiada, y falta de medios para reclamo. Los impactados, en muchos casos han sido obligados a reasentarse alrededor del embalse en zonas cuyos recursos ya están agotados y el medio ambiente deteriorado. La reposición de la tierra agrícola, los servicios básicos y la infraestructura en los sitios de reasentamiento rara vez llega a darse, o ha sido inadecuada, o retrasada durante muchos años. Sin ninguna forma de ganarse la vida, las personas afectadas han sido obligadas nuevamente a abandonar los sitios de reasentamiento y emigrar”. Ver [http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/wcd\\_espanol.pdf](http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/wcd_espanol.pdf).

**113.** Un caso que puede ilustrar la íntima relación entre definición de afectados y la rentabilidad de proyectos de desarrollo es la suspensión de la hidroeléctrica Porce IV entre los municipios de Amalfi y Anorí por Empresas Públicas de Medellín (EPM). Las comunidades tras las experiencias de la construcción de Porce II y Porce III “donde no se respetaron los derechos de las comunidades” (ver: <http://www.elmundo.com/porta/resultados/detalles/?idx=166193>), deciden organizarse en el Concejo Mayor Comunitario del Río Porce y presentar una serie de propuestas. En el mes de diciembre de 2010 EPM decide suspender la construcción del proyecto alegando problemas sociales y de orden público, “acusando a las comunidades y a sus líderes de ser delincuentes, invasores, ilegales y de pertenecer al cartel de los embalses, entre otros calificativos calumniosos”. Según el directivo de EPM para la época “Veíamos que las cosas no avanzaban en las mesas de negociación y que cada día llegaba más gente. Estas son personas ubicadas allí de manera ilegal, no son propietarios y no tienen derecho a ningún tipo de indemnización por ley pero una vez allí

Las poblaciones locales afectadas en los conflictos socioambientales han recurrido a diversos mecanismos a su alcance para que sus formas de habitar los territorios (modos y medios de vida) sean tomadas en cuenta a la hora de la definición de los impactos, de la construcción o de la ejecución de dichos proyectos extractivos. Al interior de estos conflictos, las poblaciones locales al verse afectadas han impulsado dinámicas que, paralelas a las acciones individuales, han desplegado sus “repertorios de acción colectiva”<sup>114</sup> como “caminos de acceso” a la ciudadanía. Desde mecanismos contemplados en la legislación hasta dispositivos no legislados han sido utilizados por las poblaciones afectadas en busca de que se les reconozca como sujetos de derecho: consultas populares y cabildos abiertos, audiencias y veedurías ambientales, acciones judiciales (tutelas, acciones de grupo y populares, etc.) y acciones directas (bloqueos, movilizaciones y protestas)<sup>115</sup>.

La movilización de estos “repertorios de acción colectiva” motivados por estructuras de oportunidades sociopolíticas circunstanciales<sup>116</sup>, en el marco de los proyectos de desarrollo extractivo, están conectados con el reconocimiento, en términos de ciudadanía(s), que puedan llegar a tener las poblaciones locales afectadas. A saber, las acciones colectivas, y su correlato, la identidad colectiva de las poblaciones locales afectadas movilizadas, está ligada a la configuración y el reconocimiento de los sujetos colectivos de derecho. Estos procesos de reconocimiento se generan en un campo de luchas donde la tensión entre las políticas hegemónicas y las subalternas se baten, negocian y coproducen.

.....

hay que desalojarlas y la solución no es de fuerza... Conociendo esa problemática y lo que ocurrió en Porce III (La Bramadora) dijimos que no podíamos cohonestar con la ilegalidad y que no podíamos seguir dilapidando recursos públicos para alimentar los intereses de personas inescrupulosas que están tratando de hacer de esto un negocio, aprovechándose de la comunidad”, Francisco Javier Arias y Gustavo Gallo Camacho, “Aplazar Porce IV, alerta para Hidroituango: EPM”, *El Colombiano*, 18 de diciembre de 2010, [https://www.elcolombiano.com/historico/aplazar\\_porce\\_iv\\_alerta\\_para\\_hidroituango\\_epm\\_-PDEC\\_115930](https://www.elcolombiano.com/historico/aplazar_porce_iv_alerta_para_hidroituango_epm_-PDEC_115930).

114. Mauricio Archila, *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990* (Bogotá: ICANH-CINEP, 2008).

115. En otros apartes del libro también se ha hablado de los mecanismos no legislados de participación. Ver Hillón en este volumen.

116. Archila, *Idas y venidas, vueltas y revueltas...*

### 3.14 Escalas, actores y repertorios en los conflictos socioambientales

La construcción de sujetos colectivos de derecho se genera en procesos que se tejen para consolidar y negociar la hegemonía de la gobernanza, donde el reconocimiento de los sujetos colectivos de derecho es tensionado por procesos subalternos<sup>117</sup> que se movilizan a partir de necesidades o problemáticas que los afectan. Esta configuración es un proceso en pugna, en donde las políticas jurídicas nacionales e internacionales de reconocimiento de sujetos colectivos para la atribución de derechos es uno de los puntos en disputa entre las poblaciones locales afectadas, los poderes (inter) estatales y las empresas que adelantan los proyectos de desarrollo extractivos.

Los conflictos socioambientales que se estructuran a partir de la movilización de las poblaciones locales afectadas que reivindican el reconocimiento como sujetos colectivos de derecho por el Estado, la empresa u organismos internacionales en el marco de proyectos de desarrollo extractivos son procesos en los que 1) intervienen diversos actores, 2) se utilizan múltiples escalas y 3) repertorios de acción diferenciales. Veamos:

1. Entre los actores que intervienen en los procesos de configuración de sujetos colectivos de derecho en los conflictos socioambientales podemos hacer una división (un tanto arbitraria) entre los internos y los externos a las poblaciones locales afectadas. Entre los actores externos más recurrentes podemos encontrar las instituciones y programas estatales (en sus diversos niveles e instituciones), la comunidad internacional (compuesta básicamente de

117. Siguiendo a Ileana Rodríguez, lo subalterno “por un lado es un concepto que se usa como metáfora de una o varias negaciones, límite o tope de un conocimiento identificado como occidental, dominante y hegemónico, aquello de lo que la razón ilustrada no puede dar cuenta. Por otro, subalterno es una posición social que cobra cuerpo y carne en los oprimidos, o aquella condición que genera la colonialidad del poder a todos niveles y en todas las situaciones coloniales que estructuran el poder interestatal”. Ileana Rodríguez, “Subalternidad”, en *Diccionario de estudios culturales latinoamericanos*, coords. Mónica Szurmuk y Robert McKee Irwin (México: Siglo XXI Editores–Instituto Mora, 2009), 257. En nuestra investigación fue fundamental hablar de lo subalterno para entenderlo “como una abstracción usada para identificar lo intratable que emerge dentro de un sistema dominante X, y que significa aquello de lo que el discurso dominante no puede apropiarse completamente, una otredad que resiste ser contenida. Pero precisamente porque la dominancia fracasa al apropiarse la incomensurabilidad radical del subalterno, ella sólo registra la presencia recalcitrante de la subalternidad, graba las impresiones de aquello que no puede abarcar” (Prakash citado por Rodríguez, “Subalternidad”, 256).

bancos e instituciones multilaterales, de ONG de diversas procedencias y de Estados o coaliciones interestatales), a la academia (alguna de esta ligada al sector público estatal, otras al sector privado), a la iglesia, a las redes de activistas transnacionales, entre otros<sup>118</sup>. Uno de los actores externos nodales en estos conflictos socioambientales son las compañías que dinamizan los proyectos de desarrollo con su presencia en el territorio de las poblaciones locales con las empresas subcontratadas para realizar la gestión ambiental, social o técnica del mismo o con sus corredores de bolsa a nivel global; sin olvidar por supuesto, a los administradores locales que generan la interacción con el Estado y demás actores empresariales.

Los actores internos de la población local afectada emergen dependiendo de la forma de estructuración del conflicto socioambiental de manera concreta. Depende, por ejemplo, de la estructura organizativa de la población afectada, si el proyecto de desarrollo extractivo se encuentra en un municipio con población campesina (como en San Sebastián de Palmitas), en un resguardo de indígenas o en un consejo comunitario de afrodescendientes, por señalar las divisiones clásicas, pues en realidad muchas veces se superponen. Además, también depende del rango de alcance del problema socioambiental generado, pues, un proyecto puede ubicarse en determinado municipio, pero afectar, pensando en una hidroeléctrica, a todos los municipios y poblaciones ubicadas en la cuenca hidrográfica del río que se piensa intervenir, tanto hacia arriba de la presa y el cuarto de máquinas como hacia abajo de los mismos.

No obstante, podríamos identificar actores internos recurrentes de la población local en los conflictos socioambientales: organizaciones que han existido previamente a que se estructure el conflicto relacionadas con la reproducción del modo de vida de la población, (pueden ser organizaciones étnico-territoriales, asociaciones de productores, juntas de acción comunal,

118. Otro actor relevante son los medios de comunicación, sus formas de narración de los conflictos, la administración de visibilidades que generan y la “conformación” de opinión pública que pretenden. Los medios de comunicación, también podrían ser clasificados como internos o externos a las poblaciones locales afectadas.

entre otras) mesas ciudadanas preocupadas por la defensa del territorio o la “cuestión” ambiental, agentes productivos a pequeña o mediana escala que verían desplazada su actividad económica, la comunidad educativa y grupos culturales, de mujeres, de jóvenes y artísticos locales de índole de diversa, entre otros.

Es interesante pensar que el impacto que generan los proyectos de desarrollo extractivo, la amenaza generada por los conflictos socioambientales, es un detonante para la articulación y consolidación de las formas organizativas previas, el incentivo para la emergencia de estructuras organizativas novedosas y la transformación de los discursos y las redes de las poblaciones locales<sup>119</sup>. No obstante, a la hora de la lucha por el reconocimiento como sujetos colectivos de derechos, tanto las formas organizativas anteriores como las que emergen con el conflicto, despliegan repertorios de acción colectiva legales y no legislados en busca del reconocimiento del derecho a la participación en las decisiones que los afectan y la reproducción de sus modos de vida.

Esta división interna/externa de los actores sociales tiene cierto nivel de arbitrariedad cuando observamos cómo se estructuran de manera concreta los conflictos socioambientales generados por los proyectos de desarrollo extractivos. Tres ejemplos que cuestionan esta clasificación interno-externo: a) La compañía que implementa el proyecto de desarrollo extractivo generalmente contrata a personas de las poblaciones locales para la realización de trabajos (hablando de minería) de perforación, para la vigilancia de sus propiedades o para labores administrativas. Además, también suelen contratar a población local que “facilite” la gestión social del proyecto; b) La presencia estatal, aunque puede ser clasificada como externa a la población local afectada para ciertos conflictos socioambientales, también tiene un nivel local en el que estos lindes se diluyen. En los conflictos socioambientales generados por los proyectos mineros a gran

**119.** Resultan interesantes los casos analizados por Restrepo, en los que se evidencia la transformación de las organizaciones de campesinos negros en organizaciones étnico territoriales a partir de la década del 80 y su consolidación a partir de la Constitución de 1991. Restrepo, *Etnización de la negritud*, 37-91.

escala en el suroeste antioqueño, específicamente en Támesis, Jardín o Urrao, las instituciones del Estado a nivel local han jugado un papel fundamental a la hora de entablar las estrategias de defensa de sus territorios de la explotación minera; c) Las redes de activistas transnacionales o las ONG que apoyan a las poblaciones locales afectadas generalmente llegan a los conflictos de la mano de actores sociales locales que hacen las veces de “puentes” entre los diversos niveles.

Ahora bien, esta división también puede realizarse a partir de los actores que intervienen en un conflicto socioambiental aliados o no aliados a las poblaciones locales afectadas, a partir de sus escalas de intervención, etc. Sin embargo, en general, la división de los actores que intervienen en conflictos de este tipo siempre manejará ciertos niveles de arbitrariedad, ya que la disección analítica dependerá del punto de vista asumido por quien la realiza, de los intereses que tiene y los objetivos que busca con la misma.

2. Estos conflictos son multiescalares porque implican la interrelación de dimensiones y representaciones espaciales diferentes: lo local, lo regional, lo nacional, lo interestatal y lo global. La forma en que se estructura el conflicto ambiental, los actores (internos, externos y los “intermedios”) y sus repertorios de acción colectiva intervienen de manera diferencial y combinada en estas escalas.
3. Hay un uso diferencial de repertorios de acción colectiva en la movilización en busca del reconocimiento de sujetos colectivos de derecho en conflictos socioambientales. Así, organizaciones de la población local pueden realizar un paro y una movilización para detener ciertas acciones de la empresa, realizar una acción legal para que no sean violados sus derechos fundamentales y asistir a una mesa de concertación con el Gobierno nacional. Si bien algunas de estas acciones pueden ser simultáneas, otras están concatenadas a partir de las respuestas positivas o negativas que se reciban, esto es, de la forma concreta en que se estructure el conflicto socioambiental. Como ya hemos señalado las poblaciones locales afectadas “hacen-lo-que-tienen-a-su-alcance” a partir de las estructuras de oportunidad circunstanciales les permiten.

También los actores “externos” a las poblaciones locales hacen uso de repertorios de acción diferenciales y combinados que dependen de los objetivos que se buscan con las mismas. Pensemos en el conflicto social generado en Marmato (Caldas) donde una empresa que adelanta un proyecto extractivo, al mismo tiempo puede organizar una entrega de útiles escolares para la población del municipio, presentar amparos administrativos a la Agencia Nacional de Minería para el cierre de minas y sacar un nuevo paquete de acciones en la Bolsa de Toronto.

Estas distinciones entre actores, escalas y repertorios de acción en la conformación de los conflictos socioambientales deben enmarcarse en procesos históricos de larga, mediana y corta duración. De esta forma, el reconocimiento (o no) de las poblaciones locales afectadas como sujetos colectivos de derechos, deben analizarse como hitos que responden a las tensiones entre las políticas hegemónicas y las subalternas que estructuran los conflictos de manera específica, sincrónica y diacrónicamente.

### **3.15 Formas de producción y reconocimiento de los sujetos colectivos de derecho<sup>120</sup>**

Como han señalado Chaves y Hoyos<sup>121</sup>, uno de los efectos de la Constitución de 1991 fue el de establecer los lineamientos básicos para el desarrollo del enfoque diferencial que clasifica poblaciones para decidir a cuáles se les otorgan derechos y focalizar las políticas públicas. En Colombia la fabricación sociojurídica y el reconocimiento de sujetos colectivos de derecho se ha desarrollado en el campo jurídico (constitucional y jurisprudencial) en dos vías complementarias: la etnización y la vulnerabilización. Por un lado, se ha acentuado el reconocimiento a las poblaciones étnicamente diferenciadas y su deslinde de los individuos

**120.** Es fundamental aclarar que con esta forma de enunciación de la problemática no se están desconociendo los procesos de lucha histórica de los pueblos, ni se está reduciendo la construcción de sujetos colectivos a una simple avenencia del neoliberalismo. Si bien reconocemos estos procesos de reconocimiento como procesos de lucha que han sido entablados por las comunidades, en este aparte queremos problematizarlas para develar ciertas estrategias de funcionamiento de las mismas.

**121.** Margarita Chaves y Juan Hoyos, “Nota introductoria y traducción del inglés” (Partha Chatterjee, “Delhi Lecture: La política de los gobernados”), en *Revista Colombiana de Antropología* 47, no. 2 (2011).

particulares que comparten una serie de derechos o intereses difusos (p. ej.: los consumidores de determinados productos) y, por el otro, se ha desplegado un desarrollo jurisprudencial que delimita los “sujetos de especial protección constitucional” donde se reconocen sujetos colectivos de derecho a los grupos tradicionalmente vulnerados, discriminados o marginados: a las minorías sexuales (T-539 de 1994, T-062 de 2011), a los discapacitados (C-293 de 2010, C-824 de 2011), a los “pobres entre los pobres” (T-291 de 2009), a las víctimas del conflicto armado (C-715 de 2012, C-052 de 2012, C-099 de 2013), a la población desplazada (T-159 de 2011, SU-254 de 2013, T-239 de 2013), entre otros.

Esta focalización en el reconocimiento de derechos está ligada a procesos de etnicización y vulnerabilización/victimización. Es interesante pensar que estos procesos de “invención” jurídica se co-producen siendo la vulnerabilización un proceso constante en la producción y el reconocimiento de sujetos colectivos de derecho, por lo que su separación es solo con fines analíticos, ya que en los pronunciamientos de la corte constitucional es común que los procesos de etnicización y vulnerabilización/victimización se entretrejan en la producción de determinadas poblaciones locales como sujetos colectivos “legitimados” para la defensa de sus derechos. Como ha señalado Lopera Mesa<sup>122</sup>, la jurisprudencia constitucional relativa a grupos étnicos víctimas del desplazamiento forzado inaugura claramente la tendencia del reconocimiento del sujeto colectivo de derecho “combinado” “ya no del indígena (o afrocolombiano) a secas, sino del ‘indígena (o del afrocolombiano) —víctima del conflicto armado’”<sup>123</sup>.

### 3.16 Proceso de vulnerabilización/victimización

Los procesos de vulnerabilidad social han sido pensados como el resultado manifiesto de políticas de vaciamiento de pertenencias comunitario-subjetivas que han sido funcionales al vaciamiento económico y político del Estado y sus instituciones, al quiebre de la sociedad salarial y del patrimonio nacional<sup>124</sup>.

122. Lopera Mesa, “¿Quién, cómo y para qué (se) cuenta a los indígenas?...?”

123. *Ibid.*, 27.

124. Ana Fernández y Mercedes López, “Vulnerabilización de los jóvenes en la Argentina: Política y Subjetividad”, en *Nómadas*, no. 23 (2005).



Así mismo, Wade ha señalado que “los jueces son renuentes a admitir que la condición de vulnerabilidad de los afrocolombianos —la cual justifica, según ellos, las medidas de acción afirmativa que existen en Colombia para las ‘comunidades negras’— se debe al racismo histórico y actual: [por lo que] no hacen énfasis en los procesos de vulnerabilización”<sup>125</sup>.

En parte relacionado con estos aportes, pero desde una perspectiva más sociojurídica, en este texto entendemos los procesos de vulnerabilización/victimización<sup>126</sup> como la invención, codificación, universalización y neutralización<sup>127</sup> en el campo jurídico<sup>128</sup> de la población local afectada como grupo vulnerable-víctima-marginal-discriminada. Al hablar de esto como proceso sociojurídico nos estamos refiriendo a la inexistencia de la violación de determinados derechos en las poblaciones locales, no negamos su fenomenología como proceso de violencia “real” o su condición de *vulnerabilidad* a partir de procesos históricos, económicos y políticos de exclusión. Más bien resaltamos la “fabricación” jurídica de un grupo social diferenciado como “vulnerable, marginal, víctima y discriminado” para poder ser “leído” y reconocido como sujeto colectivo de derechos por parte de la legalidad del Estado en la gobernanza neoliberal.

La “invención”<sup>129</sup> de grupos diferenciales de derecho en tanto “poblaciones vulnerables–marginales”, que necesitan ser tutelados y protegidos, se basa en el enfoque de reconocimiento diferencial de derechos especiales. Este “criterio

125. Peter Wade, “Multiculturalismo y racismo”, en *Revista Colombiana de Antropología* 47, no. 2 (2011): 7.

126. Es significativo señalar la importancia de la victimización al interior de este proceso en un país en que violencias disímiles se alimentan de un conflicto armado incesante. Si bien por victimización también puede entenderse la sobrevaloración de una situación por la víctima después de un suceso real de violencia entre víctima y victimario (<http://www.definicionabc.com/salud/victimizacion.php>), en este texto, me refiero a la “producción” jurídica de las víctimas como requisito para el reconocimiento de derechos por las arquitecturas legales del Estado. En otras palabras, con victimización me refiero a la necesidad de ser clasificado y visibilizado como víctima para poder tener acceso a derechos.

127. Bourdieu, “Elementos para una sociología del campo jurídico”.

128. Al enmarcar esta invención al interior del campo jurídico no quiero decir que sus efectos se limiten al mismo. Antes bien, los efectos de estas fabricaciones se proyectan tanto al campo social, como al político y económico de manera directa.

129. Al hablar de invención lo entiendo en el sentido de fabricación, de construcción socio histórica, como ha sido utilizado por Arturo Escobar al hablar del “la invención del tercer mundo” (Arturo Escobar, *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo* (Bogotá: Editorial Norma, 1998)); o como lo utiliza Eduardo Restrepo al hablar de la invención de las comunidades negras como grupo étnico en Colombia. Restrepo, *Etnitización de la negritad...*

de vulnerabilidad” categoriza a los grupos poblacionales “que en razón de sus características especiales y situación de desventaja y/o indefensión, debe ser objeto de protección especial”<sup>130</sup>. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, “ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos” (T-244 de 2012).

La operación del proceso de vulnerabilización/victimización como mecanismo de reconocimiento y delimitación de las poblaciones como sujetos colectivos de derecho es una constante. Las poblaciones locales afectadas son representadas sociojurídicamente como vulnerables-marginales-víctimas (en parte) para facilitar y reforzar la necesidad “imperiosa” de la implementación de los proyectos de desarrollo para alcanzar el “bienestar” que les es esquivo.

### 3.17 Proceso de etnización

Los procesos de etnización son procesos históricos que se configuran en contextos específicos y dependen de las narrativas y las prácticas de actores sociales concretos. Matthes<sup>131</sup> ha sugerido la etnización de lo político en Bolivia para comprender las transformaciones que se han dado en las últimas décadas. Resulta también interesante la lectura que realiza Alvisuri de la aymaridad como “un instrumento conceptual que designa, a la vez, el discurso sobre la diferencia étnica aymara y las prácticas sociales que ese discurso induce”<sup>132</sup>.

A diferencia de la noción de movilización de identidad étnica que hemos preferido para denominar el proceso de reivindicación y exigencia de derecho a la consulta o a la participación en los proyectos de desarrollo que se fundamenta en la protección del territorio y la identidad, la etnización, como ha señalado Restrepo<sup>133</sup> en su lectura de la negritud, es un proceso histórico en el que

130. Corte Constitucional. *Sentencia T-348* [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub] (15 de mayo de 2012).

131. Sebastian Matthes, “La etnización de lo político en Bolivia”, en *Revista Iberoamericana* 10, no. 39 (2010).

132. Verushka Alvisuri, *La construcción de la aymaridad. Una historia de la etnicidad en Bolivia (1952-2006)* (Santa Cruz de la Sierra: Editorial El País, 2009).

133. Restrepo, *Etnización de la negritud...*

diversas poblaciones son imaginadas como una comunidad étnica marcada por las ideas de ancestralidad, producción tradicional, territorialidad e identidad cultural como el otro del “nosotros” naturalizado de la colombianidad no marcada (supuestamente occidental y moderna). Este proceso demanda una serie de mediaciones y tecnologías (mapas, censos, encuestas, actas, talleres, entre otras) desde las cuales se hace posible no solo el campo discursivo y de visibilidades, sino también las modalidades organizativas que se instauran en nombre de la comunidad étnica<sup>134</sup>.

La “prefiguración” de los procesos de etnización de poblaciones locales a partir de las mediaciones<sup>135</sup> de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, financieras o multilaterales a nivel internacional y nacional juega un papel decisivo en la configuración de sujetos colectivos de derechos. El Estado y la “comunidad internacional” utiliza diversas mediaciones para la delimitación de un actor territorializado, comunitarizado y debidamente etnizado, donde su propuesta de etnodesarrollo sostenible quede en reservas de biodiversidad (léase los resguardos indígenas y territorios colectivos afrodescendientes) en las que nativos ecológicos<sup>136</sup> cuidan estos ecosistemas estratégicos para un futuro, ya que serán de un “gran valor tanto para el país como para el planeta”, esencialmente, para las grandes corporaciones transnacionales. Como señala Gros, “El reconocimiento de una territorialidad indígena parece responder, entonces, a intereses bien comprendidos por el Estado; un Estado que intenta tener un asidero en la sociedad, que quisiera controlar su territorio y está en la búsqueda de una nueva legitimidad”<sup>137</sup>.

134. Ibid.

135. Retomamos el concepto de mediaciones de Martín Barbero: “El campo de lo que denominamos mediaciones se halla constituido por los dispositivos a través de los cuales la hegemonía transforma desde dentro el sentido del trabajo y la vida de la comunidad”. Jesús Martín-Barbero, *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía* (Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S.A., 1991), 213.

136. Esta es una forma de visualización de ese “otro” con cierto romanticismo de un pasado perdido que no regresará, con cierto poder colonial. Ese reconocimiento de lo global ligado a problemáticas ambientales lleva comúnmente a la esencialización como “conservacionistas autóctonos” de los pueblos que movilizan una etnicidad. Como una idea de lo que se quiere conservar, pero como objetos de realidades-museo, mientras los proyectos de desarrollos legales, que acompañan el proteccionismo, siguen adelante. Para el análisis de este tema para las comunidades negras ver Restrepo, *Etnización de la negritud...*, 177-249.

137. Gros, *Nación, identidad y violencia...*, 59.

Tanto en los procesos de etnización como en la configuración de otras poblaciones locales como “sujetos legitimados” para defender sus derechos, el Estado necesita representar<sup>138</sup> un actor claramente constituido con el cual negociar y gestionar, necesita esencializarlo. Con este objetivo, el Estado despliega estrategias de visibilización o “si hay necesidad” ayuda en la construcción, delimitación y legitimación de los sujetos colectivos de derecho. Este intervencionismo de baja intensidad del Estado busca promocionar y co-producir a las poblaciones locales como actores claramente constituidos con el cual poder interlocutar, negociar; en una palabra, gobernar.

Además, el derecho como administrador del poder simbólico hegemónico<sup>139</sup> tiene la necesidad de definición precisa de la población local afectada por proyectos de desarrollo como grupo social titular de determinados derechos. Según la lógica interna del campo jurídico se debe partir de una precisión sobre el carácter de los actores, ya que sobre un grupo abierto (donde no sea posible encontrar una prestación, determinar el beneficiario) no es posible el reconocimiento de sujetos colectivos de derecho. No obstante, esto trae serios problemas para las poblaciones locales afectadas.

Como ha señalado Gros los procesos de etnización son utilizados “por el Estado para entrar a menor costo en las comunidades, controlarlas y, finalmente, “modernizarlas” bajo su autoridad (...) bajo estos nuevos hábitos y con el discurso del respeto por las culturas y las formas tradicionales de organización

138. Es interesante reflexionar en torno al problema de la representación. Spivak hace una buena reflexión en la diferencia de la representación “cómo la puesta en escena del mundo en tanto representación —es decir: la escena de la escritura (su “Darstellung”)— [y la representación como] la elección de una necesidad de “héroes”, de apoderados paternos y de agentes de poder (su “Vertretung”)”. Gayatri Spivak, “¿Puede hablar el subalterno?”, *Orbis Tertius* VI (1998): 11. Gómez y Gnecco plantean que “el otro (el representado) no está (mejor, está en otra parte); en su lugar aparece algo que lo suplanta (la representación), puesto en movimiento por un individuo intencionado (el representador). Las representaciones legales, en particular, crean sujetos e identidades cuya caracterización depende de marcos de interpretación que trascienden los límites de su propio despliegue y que determinan, en buena medida, el curso de la vida social (sobre todo la relación del Estado con los sujetos que dice representar). La juridicidad del otro no es otra cosa que su reconocimiento (negativo o positivo) en el discurso del Estado de manera que su (in)existencia legal es, simultáneamente, el signo de su (in)visibilidad nacional”. Cristóbal Gnecco y Wilhelm Londoño, “Representaciones de la alteridad indígena en el discurso jurídico colombiano”, en *Representaciones legales de la alteridad indígena*, 25-94, eds. Herinaldy Gómez y Cristóbal Gnecco (Popayán: Colciencias-Universidad del Cauca, 2008), 11-12.

139. Bourdieu, “Elementos para una sociología del campo jurídico”.

colectiva, el Estado tiene ahora más que nunca la posibilidad de estar muy presente en los asuntos internos de las comunidades indígenas<sup>140</sup>. Si bien Gros se centra en los procesos indígenas, creemos que esta “modernización tutelada” en el marco de los conflictos socioambientales generados por los proyectos de desarrollo extractivos impacta también a otras poblaciones locales afectadas que no movilizan una etnicidad.

### **3.18 Reconocimiento de sujetos colectivos de derechos no étnicos**

Además de estas dos “formas” tradicionales de producción de los sujetos colectivos de derecho (la etnicización y la vulnerabilización/victimización), la corte constitucional viene cimentando el reconocimiento de las poblaciones que no movilizan identidades étnicas pero que igualmente son afectadas por los proyectos de desarrollo extractivos. Este reconocimiento como sujetos colectivos se evidencia principalmente en las sentencias T-348 de 2012, T-763 de 2012 y T-135 de 2013.

En la sentencia T-348 de 2012 interpuesta por la Asociación de Pescadores de las Playas de Comfenalco (ASOPESCOMFE) se determina el derecho a la participación comunitaria de las poblaciones afectadas por megaproyectos tanto en el diagnóstico de impactos como en la definición de las medidas compensatorias y correctivas que deben asumir los mismos. Es de primordial importancia el reconocimiento que en esta sentencia se da a las comunidades que no movilizan la etnicidad (básicamente pescadores artesanales y campesinos) que tienen economías tradicionales de subsistencia, formas de tejer una “relación íntima” (sic) con los ecosistemas que habitan donde a partir de prácticas tradicionales de producción mantenidas en el tiempo han creado una identidad cultural diferenciada. Estos espacios vitales de las comunidades locales están ligados a la soberanía alimentaria, al trabajo y a la libertad de elección de profesión como sustento de su mínimo vital “comunitario”. Además, es fundamental en la sentencia el reconocimiento que cuando se afecten los medios de subsistencia de

140. Gros, *Nación, identidad y violencia...*, 25-26.

estas poblaciones locales que no movilizan la etnicidad “también será obligatoria la realización de espacios de participación, información y concertación, que implican el consentimiento libre e informado”<sup>141</sup>.

En la T-763 de 2012, interpuesta por un campesino en Zambrano (Bolívar) para evitar la expropiación de su tierra, la corte reconoce la existencia de la territorialidad campesina y de su “forma de vida culturalmente diferenciada”. En otras palabras, la sentencia reconoce que no solo las poblaciones que movilizan la etnicidad tienen derecho al territorio<sup>142</sup> como derecho fundamental. Es más, se reconoce que “esta perspectiva abarca a la población en general, con independencia de su condición étnica, pues el entorno juega un papel fundamental para el desarrollo del ser humano y la posibilidad de llevar a cabo sus aspiraciones más profundas”<sup>143</sup>.

Finalmente, la T-135 de 2013 es interesante por la descripción detallada que realiza de la afectación profunda generada por los megaproyectos hidroeléctricos en las poblaciones locales: 1) señala la tensión que se genera entre las distintas visiones del desarrollo que tienen las poblaciones locales y el Estado<sup>144</sup>; 2) describe a la afectación, y por lo tanto a la participación, como un proceso dinámico que cambia a través de la ejecución de la obra, por lo que deben ir más allá de la definición de los impactos y la determinación de las compensaciones como señalaba la T-348 de 2012; 3) puntualiza que los mecanismos de “fabricación” de las poblaciones afectadas (específicamente los censos) deben ser procesos abiertos en donde la carga de la prueba está a cargo de la empresa que controvierte la versión de quien se reclama afectado por el proyecto; 4) el reconocimiento de sujetos colectivos de derecho está ligado más que a la adscripción étnica al modo de sustento y la afectación a las formas tradicionales de

141. Sentencia T-348 de 2012.

142. Hasta este momento el reconocimiento del territorio como “las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra” solo había sido atribuido a los grupos que movilizan la etnicidad.

143. Sentencia T-763 de 2012.

144. “no se puede dar una prioridad general y abstracta al interés general y la visión mayoritaria del “desarrollo” o el “progreso” que traen las obras de infraestructura, cuando estas afectan los derechos fundamentales de las personas” (T-135 de 2013, p. 23).

subsistencia (pescadores artesanales, paleros, transportadores de carga, maestros de la construcción) generadas por el megaproyecto.

Estos pronunciamientos de la corte dislocan la etnización como elemento determinante a la hora del reconocimiento de los sujetos colectivos de derechos, aunque mantienen el “criterio de vulnerabilidad” (T-348 de 2012) a la hora del reconocimiento. No obstante, es interesante reflexionar que si bien las sentencias (esencialmente la T-348 de 2012 y la T-135 de 2013) plantean la idea de que los megaproyectos dejan en estado de indefensión a las comunidades, hay una sobrevaloración de la participación y sus posibilidades de evitar que se lesionen los derechos, ya que se puede configurar un círculo vicioso paradójico, pues la formas de participar reconocidas legalmente son, a su vez, excluyentes de otras formas de concebir e interactuar en el mundo.

### **3.19 Las aporías del reconocimiento de sujetos colectivos de derecho**

El reconocimiento de sujetos colectivos de derecho en los conflictos socioambientales generados por proyectos de desarrollo extractivos es un proceso que responde a las tensiones entre las políticas hegemónicas y las subalternas que estructuran los conflictos socioambientales de manera específica, sincrónica y diacrónicamente, en las poblaciones locales afectadas. Los procesos de producción, reconocimiento y configuración de los sujetos colectivos de derecho traen impactos profundos para las poblaciones afectadas, y en cierta medida, definen los caminos, los horizontes y posibilidades organizativas, políticas, simbólicas y económicas que dichas poblaciones recorren. Describiremos algunos de estos impactos.

En primer lugar, la producción y el reconocimiento de un sujeto colectivo de derecho genera fragmentación entre la población local afectada por un proyecto de desarrollo. Como ha señalado Partha Chatterjee las políticas de las agencias y sistemas gubernamentales hacia los gobernados y las poblaciones locales genera fragmentación en las mismas y la emergencia de diferencias en torno a marcadores como raza, clase, género, idioma o cultura<sup>145</sup>. Así la fragmentación,

145. Chatterjee, “Delhi Lecture: La política de los gobernados”.

la heterogeneidad y el desencuentro son producto de la narrativa del capitalismo, que hace parte de la confrontación de intereses que se encuentra entre el Estado capitalista y las comunidades locales<sup>146</sup>.

Esta fragmentación social puede desplegarse en varios sentidos en el marco de los proyectos de desarrollo extractivos. Se fragmenta a las poblaciones locales, por ejemplo, cuando se divide a la población entre los que son amigables u hostiles al proyecto, entre quienes se benefician (porque un familiar trabaja con la “compañía” o por el alquiler de inmuebles) y los que pelean porque la compañía salga de su territorio, entre otras situaciones. Sin embargo, la fragmentación que nos ocupa, es la que se forja en el cerramiento del grupo de derechos diferenciales: ¿Quiénes tienen prelación en el derecho? ¿Quiénes tienen “más” derecho que otros? La respuesta a estas preguntas depende de la forma en que se estructura cada conflicto socioambiental específicamente. Empero, como bien decíamos arriba, el Estado y la empresa que adelanta el proyecto necesita un grupo cerrado donde indefectiblemente muchos quedan por fuera. Esto genera conflictos al interior de las poblaciones locales y desestructura relaciones comunitarias y solidarias históricas, que se expresan en las divisiones entre la población reconocida como afectada y los que no lo son, entre los afectados directos<sup>147</sup> y los indirectos, entre quienes logran mejores negociaciones que otros.

En segundo lugar, otro problema que genera el reconocimiento de sujetos colectivos de derecho en las poblaciones locales afectadas por megaproyectos en medio de conflictos socioambientales es todo lo que está relacionado con juridización, la codificación y formalización<sup>148</sup>. Los procesos de formalización juridizan actores sociales diversos como parte de su “aprehensión” como sujetos de derecho por

146. Partha Chatterjee, *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos* (Buenos Aires: CLACSO, 2008).

147. El ser reconocido como afectado directo no necesariamente implica ser beneficiario de las estrategias de “mitigación de impactos” utilizada por la empresa que impulsan los proyectos de desarrollo extractivos.

148. También suele entenderse la formalización de una actividad económica como la relacionada con el cobro de impuestos y rentas al Estado que “saquen” de la informalidad la actividad que se piensa legalizar. A través de estos impuestos se delimita la soberanía y se enseña el tributo como forma de contribución a la economía política del Estado. En este apartado nos referimos a la formalización más en su aspecto jurídico que económico.



el Estado. La formalización, esa legalización<sup>149</sup> bajo ciertos códigos, ejerce una fuerte influencia en las poblaciones locales al “expropiarlas del conflicto”, despolitizarlo, transformándolo en un problema técnico solucionable mediante la aplicación objetiva de normas neutralizantes. Además, esta formalización produce una normalización, racionalización económica y jurídica, de los modos y medios de vida de las poblaciones locales afectadas, desconociendo la autogestión y auto-organización de ciertos territorios por décadas y la exclusión que implican a los habitantes de los mismos. Un ejemplo de esto son los procesos de formalización de la pequeña minería en el municipio de Marmato, donde más que “legalizar” la producción minera lo que se hace es “ilegalizar” a los pequeños productores como forma de “sanear” el territorio para la explotación a gran escala.

Finalmente, en tercer lugar, diríamos que la pérdida parcial de autonomía económica, política y cultural de las poblaciones locales frente al Estado es uno de los principales resultados del reconocimiento como sujetos colectivos de derecho<sup>150</sup>. Si bien el reconocimiento genera una mayor posibilidad de interlocución e inclusión que se ve representado en la mayor presencia en las políticas hegemónicas, este mayor diálogo generalmente conlleva ciertas formas dependientes de relacionamiento que prolongan a través de políticas afirmativas las exclusiones o marginalidades históricas, generando un proyecto “silencioso” hacia la modernización tutelada de las prácticas sociopolíticas y culturales de estas poblaciones. En este punto, es importante, recordar la influencia de actores sociales externos en estas prácticas locales, donde la iglesia, la academia y las organizaciones no gubernamentales (las que llevan programas como parte

149. Como sugieren Gnecco y Gómez, “Las enunciaciones legales sobre indígenas representan la realidad tanto como la crean. Además, puesto que son morales su capacidad de crear realidad es (retóricamente) ilimitada” y “La legalización bien puede ser un dispositivo en la tecnología del poder, la dominación y la domesticación” (Gómez y Gnecco, 2008, 25-95).

150. Esta afirmación deber ser matizada. El reconocimiento de sujetos colectivos de derecho está ligada a una modernización de las relaciones gobernados-gobernantes y en muchos casos, esta modernización reproduce prácticas que llevan a la pérdida parcial de autonomía de ciertas poblaciones locales. No obstante, son los procesos de auto-organización y fortalecimiento político de estas poblaciones locales los que (en una tensión directa con las prácticas hegemónicas estatales y empresariales) condicionan los caminos autonomistas o asistenciales que pueden derivar del reconocimiento de sujetos colectivos de derechos.

de los proyectos extractivos o las que acompañan a los afectados en sus procesos jurídicos, sociales o reivindicativos) son fundamentales.

Utilizaremos un caso conocido para ejemplificar esta pérdida de autonomía como resultado del reconocimiento de sujetos colectivos de derechos. Como ha señalado Silvia Otero<sup>151</sup> a partir de la Constitución de 1991 las medidas descentralizadoras (como la elección de mandatarios locales y la ley de participaciones en los ingresos de la nación) han significado para los indígenas su integración a un ordenamiento jurídico y político que no siempre comparten.

Con la ley 60 del 12 de agosto de 1993 los resguardos indígenas tienen derecho a obtener dinero de los ingresos corrientes del Estado (transferencias). En tiempos recientes ha sido modificada por la ley 715 de 2002 que establece que los dineros deben ser girados a las entidades territoriales donde se encuentran los resguardos, es decir, a las alcaldías y gobernaciones<sup>152</sup>. Este reconocimiento ha generado tareas administrativas y burocráticas que en muchos casos empiezan a primar sobre los quehaceres tradicionales del ejercicio de la autoridad, lo que ha aumentado los conflictos al interior de las poblaciones indígenas. Como dice Segundo Rogelio Tarapues, representante del movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) “a raíz de las transferencias de recursos, los Cabildos tienden a convertirse en botines de disputa, perdiéndose el espíritu de los que ha sido legítimamente el sentido de la autoridad, el poder y el desarrollo de nuestros pueblos”<sup>153</sup>.

Con el reconocimiento de autonomía, autodeterminación y descentralización administrativa se generaron “obligaciones” para las poblaciones indígenas; ello ha implicado que empiecen a participar de “las dinámicas electorales, volverse funcionarios del Estado, hacer planes de desarrollo locales, presupuestos, abrir cuentas bancarias y cumplir con los demás procedimientos burocráticos de la administración local”<sup>154</sup>.

151. Otero, “Entre la autonomía y la integración...”

152. Una de las principales banderas del actual movimiento indígena es que los resguardos reciban directamente el dinero de la transferencia.

153. Citado en Otero, “Entre la autonomía y la integración...”, 164.

154. *Ibid.*, 166.

En síntesis, hemos revisado, de manera esquemática, solo con fines analíticos, cómo el reconocimiento de las poblaciones locales como sujetos (individuales y colectivos) de derechos al interior de conflictos socioambientales generados por proyectos de desarrollo extractivo se transforma en el tiempo y se mueve entre el sujeto jurídico moderno, el individuo propietario y la delimitación de grupos a los que se le aplican derechos diferenciales a partir de proceso de etnización y vulnerarización. Resulta interesante, la relación que podemos trazar entre estos procesos y el *status* que se debía poseer antes del siglo xvii para ser sujetos derechos.

Como ha señalado Lopera Mesa: “cabe establecer un paralelismo entre el orden jurídico colonial y el orden propio del constitucionalismo multicultural porque ambos se alejan de la construcción de un sujeto único de derecho, propio del liberalismo, para en su lugar reclamar la constitución de identidades diferenciadas como criterio para la atribución de derechos también diferenciados”<sup>155</sup>.

Clavero nos habla de la generación de un *status de etnia* utilizado para administrar los derechos de las poblaciones aborígenes americanas y que se conformaba a partir de la superposición de un estado de rusticidad, de persona miserable y en minoría de edad. Actualmente, el incentivo al reconocimiento de sujetos colectivos de derechos a partir de la delimitación de grupos diferenciales de derecho pareciera a hacer eco de estas políticas legales, en las que se debe pertenecer a determinado grupo social (léase *status étnico o de vulnerabilidad*) para ser tributario colectivo de derechos.

Si bien los criterios de definición del *status* han variado, resalta la cercanía entre la condición de persona miserable-rústica y la constitución de los grupos diferenciales de derecho en torno a los marginales-vulnerables. Según Clavero *los rústicos* estarían en un “estado de desentendimiento y abandono, de discriminación y marginamiento”<sup>156</sup>. En especial, nos llama la atención en los dos

155. Lopera Mesa, “¿Quién, cómo y para qué (se) cuenta a los indígenas?...”, 28.

156. Clavero, “Espacio colonial y vacío constitucional...”, 71.

casos la posición —su *status*— de ser que debe ser protegido y que necesita ser tutelado, cómo se configura un *status* que adolece de algo<sup>157</sup>.

### 3.20 Conclusiones provisionales

Como se ha evidenciado en este capítulo las transformaciones del capitalismo en las últimas décadas están ligadas al desarrollo de proyectos de desarrollo extractivos que generan múltiples conflictos socioambientales en las poblaciones locales que se ven afectadas. La gobernanza como una matriz sociojurídica hegemónica de regulaciones e interacciones entre gobernados y gobernantes, los gobiernos indirectos privados y el fetichismo legal que acompaña la juridización de los conflictos sociales despliegan las condiciones de posibilidad de la producción y el reconocimiento de las poblaciones locales afectadas como sujetos colectivos de derecho.

Ahora bien, para comprender la producción y el reconocimiento de los sujetos colectivos es necesario pensar en las transformaciones que históricamente ha tenido el sujeto jurídico de la modernidad, las escalas, actores y repertorios de acción en los conflictos socioambientales, las formas de producción y reconocimiento de los sujetos colectivos de derecho (el proceso de vulnerabilización/victimización, el proceso de etnización y el reconocimiento de sujetos colectivos de derechos no étnicos) para poder reflexionar sobre los problemas que este reconocimiento como sujetos colectivos de derecho crean en la

157. Otros autores han señalado este paralelo entre la legalidad colonial y la multicultural. Según Gómez y Gnecco, “el multiculturalismo admite la existencia de formas diversas de normatividad cultural, de control social, de concepción, construcción y tratamiento de los conflictos; admite que los conflictos entre indígenas pueden ser comprendidos y tratados bajo concepciones, significaciones y narraciones culturales disímiles a las existentes en las normas y procedimientos del derecho estatal, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la república” (Constitución Política de Colombia, Art. 246). Esta manida fórmula jurídica del poder no es nueva: cuatro y medio siglos atrás (1542), la Legislación de Indias estableció que “En los conflictos entre indígenas se aplicaran sus propios usos y costumbres; siempre y cuando no resulten claramente injustos”. Esta vieja fórmula se conservó en la nueva constitución (y en las constituciones de otros países latinoamericanos) y ha tomado mayor vigencia, suene paradójico, a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre derechos étnicos desde posturas multiculturales, cuya aplicación ya no es solo para los asuntos domésticos judiciales, civiles o culturales entre indígenas sino, también, para asuntos políticos vitales para los pueblos indígenas y para la sociedad en su conjunto” (Gómez y Gnecco, 2008, pp. 13-14). Ver también Gros, *Nación, identidad y violencia...*, 30.

poblaciones locales afectadas por conflictos socioambientales generados en proyectos de desarrollo extractivos.

Tal y como están las apuestas, es fundamental que las poblaciones locales afectadas: 1) fortalezcan sus procesos autonómicos (económicos, políticos, culturales, espirituales) como una estrategia de larga duración frente a la arremetida que el capitalismo extractivo plantea en las próximas décadas para América Latina; 2) la construcción de autonomía debe estar ligada de a la reinención de lo “propio” desde sus propias márgenes (sin esencialismo, pero sin relativismos ingenuos); 3) es fundamental, desde la autonomía de lo propio, entablar procesos de comunalización que desequilibren las narrativas del capitalismo.

## Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel. “Gobernabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores”. En *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Editado por Martí i Puig y Josep María Salvador y Sanahuja, 21-34. España: Ediciones Universidad de Salamanca, 2004.
- Alvisuri, Verushka. *La construcción de la aymaridad. Una historia de la etnicidad en Bolivia (1952-2006)*. Santa Cruz de la Sierra: Editorial El País, 2009.
- Appelbaum, Nancy. *Dos plazas y una nación: raza y colonización en Rio Sucio, Caldas 1846-1948*. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad del Rosario e ICANH, 2007.
- Archila, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: ICANH-CINER, 2008.
- Arias, Francisco Javier y Gallo Camacho, Gustavo. “Aplazar Porce IV, alerta para Hidroituango: EPM”. *El Colombiano*, 18 de diciembre de 2010. Acceso el 04 de marzo de 2014. [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/aplazar\\_porce\\_iv\\_alerta\\_para\\_hidroituango\\_epm\\_/aplazar\\_porce\\_iv\\_alerta\\_para\\_hidroituango\\_epm\\_.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/aplazar_porce_iv_alerta_para_hidroituango_epm_/aplazar_porce_iv_alerta_para_hidroituango_epm_.asp).
- Bolívar, Ingrid y Torres, María. “¿Puede el poder local de los actores armados ilegales alcanzar cierto grado de legitimidad?”. En *Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Editado por Claire Launay-Gama y Fernán González, 47-59. Bogotá: CINER-Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza y Pontificia Universidad Javeriana, 2010.
- Bourdieu, Pierre. “Elementos para una sociología del campo jurídico”. En *La fuerza del derecho*, 165-224. Editado por Pierre Bourdieu y Gunther Teubner. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2000.

- Camou, Antonio. *El discurso sobre la crisis de gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del informe de la “Comisión Trilateral” (1975-2010)*. Buenos Aires: Universidad de La Plata, 2010.
- Chatterjee, Partha. *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Buenos Aires: CLACSO, 2008.
- Chatterjee, Partha. “Delhi Lecture: La política de los gobernados”. *Revista Colombiana de Antropología* 47, no. 2 (2011): 199-231.
- Chaves, Margarita y Hoyos, Juan. “Nota introductoria y traducción del inglés” (“Delhi Lecture: La política de los gobernados”). *Revista Colombiana de Antropología* 47, no. 2 (2011): 199-231.
- Clavero, Bartolomé. “Espacio colonial y vacío constitucional de los derechos indígenas”. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, no. 6 (1994): 61-86. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/6/est/est5.pdf>.
- Comaroff, John y Comaroff, Jean. *Violencia y ley en la poscolonia: una reflexión sobre complicidades Norte-Sur*. Barcelona: Katz editores, 2009.
- Corte Constitucional. (1991). *Constitucional Política de Colombia*. Actualizada con los actos legislativos a 2015. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Corte Constitucional. *Sentencia T-539* [MP Vladimiro Naranjo Mesa], 30 de noviembre de 1994.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-291* [MP Clara Elena Reales Gutiérrez], 23 de abril de 2009.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-293* [MP Nilson Pinilla Pinilla], 21 de abril de 2010.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-062* [MP Luis Ernesto Vargas Silva], 4 de febrero de 2011.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-159* [MP Humberto Antonio Sierra Porto], 10 de marzo de 2011.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-824* [MP Luis Ernesto Vargas Silva], 2 de noviembre de 2011.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-052* [MP Nilson Pinilla Pinilla], 8 de febrero de 2012.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-244* [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub], 26 de marzo de 2012.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-348* [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub], 15 de mayo de 2012.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-715* [MP Luis Ernesto Vargas Silva], 13 de septiembre de 2012.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-763* [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub], 2 de octubre de 2012.

- Corte Constitucional. *Sentencia C-099* [MP María Victoria Calle Correa], 27 de febrero de 2013.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-135* [MP Jorge Iván Palacio Palacio], 13 de marzo de 2013.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-239* [MP María Victoria Calle Correa], 19 de abril 2013.
- Corte Constitucional. *Sentencia SU-254* [MP Luis Ernesto Vargas Silva], 24 de abril de 2013.
- Elias, Norbert. “Los procesos de formación del Estado y de construcción de la nación”. *Revista Historia y Sociedad*, no. 5 (1998): 102-117.
- Escobar, Arturo. *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma, 1998.
- Estévez Araujo, José Antonio, “Las nuevas formas de regulación neoliberal”, *Hindu-Revista Latino-Americana de Derechos Humanos*, no. 1 (2009): 52-66.
- Fernández, Ana y López, Mercedes. “Vulnerabilización de los jóvenes en la Argentina: política y subjetividad”. *Nómadas*, no. 23 (2005), 132-139.
- García Villegas, Mauricio. “La constitución y su eficacia simbólica”. *Revista Universidad de Antioquia* 60, no. 225 (1991): s.p.
- Gnneco, Cristóbal y Londoño, Wilhelm. “Representaciones de la alteridad indígena en el discurso jurídico colombiano”. En *Representaciones legales de la alteridad indígena*. Editado por Herinaldy Gómez y Cristóbal Gnneco, 25-94. Popayán: Colciencias–Universidad del Cauca, 2008.
- Gómez, Herinaldy y Gnneco, Cristóbal. “En el teatro de la representación: discursos legales e indígenas”. En: *Representaciones legales de la alteridad indígena*. Editado por Herinaldy Gómez y Cristóbal Gnneco, 9-24. Popayán: Colciencias–Universidad del Cauca, 2008.
- González, Fernán. “¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia”. *Colombia Internacional*, no. 58(2003), 124-158. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81205806>.
- Gros, Christian. *Nación, identidad y violencia: el desafío latinoamericano*. Bogotá: IEPRI–CESO–IFEA, 2010.
- Gudynas, Eduardo. “Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales” [versión electrónica]. En *Observatorio del Desarrollo*, no. 18 (2013), CLAES.
- Gutiérrez Martínez, Daniel. “Etnicidad, creencias y desarrollo: una reflexión socio histórica sobre las políticas de desarrollo en los pueblos indígenas”. En *Revisitar la etnicidad: miradas cruzadas en torno a la diversidad*. Coordinado por Daniel Gutiérrez Martínez y Helene Balslev Clausen, 109-124. México: Siglo XXI Editores, 2008.

- Hale, Charles R. “Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America”. *Political and Legal Anthropology Review (PoLAR)* 28, no. 1, (2005): 10-28.
- Lame, Manuel Quintín. *En defensa de mi raza*. Bogotá: Rosca de investigación y acción social–Editextos, 1971.
- Launay-Gama, Claire y Bolívar, Ingrid. “La gobernanza como vínculo entre gobernados y gobernantes”. En *Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*, 13-22. Editado por Claire Launay-Gama y Fernán González. Bogotá: CINEP–Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza y Pontificia Universidad Javeriana, 2010.
- Launay-Gama, Claire y González, Fernán. *Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Bogotá: Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza–Pontificia Universidad Javeriana, 2010.
- Lautier, Bruno. “Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza”. En *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, 95-145. Editado por Óscar Rodríguez. Bogotá: Universidad Nacional, 2005.
- Lemaitre, Julieta. *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores–Universidad de los Andes, 2009.
- Lopera Mesa, Gloria. “¿Quién, cómo y para qué (se) cuenta a los indígenas? Políticas censales y construcción de la indigeneidad en Colombia”. En *Everlasting Countdowns: Race, Ethnicity and National Censuses in Latin American States*, 94-127. Editado por Luis Fernando Angosto y Sabine Kradolfer. Cambridge: Scholars Publishing, 2012.
- Machado Aráoz, Horacio. “El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”. En *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*, 135-180. Coordinado por Héctor Alimonda. Buenos Aires: CLACSO, 2011.
- Marques-Pereira, Jaime. “La credibilidad de la política anticíclica: imperfecciones del mercado financiero y desequilibrio externo estructural”. En *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, 65-90. Editado por Óscar Rodríguez. Bogotá: Universidad Nacional, 2005.
- Martí i Puig, Salvador. *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Editado por Salvador Martí i Puig y Josep María Sanahuaja. España: Ediciones Universidad de Salamanca, 2004.
- Martín-Barbero, Jesús. *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1991.



- Matthes, Sebastian. "La etnización de lo político en Bolivia". *Revista Iberoamericana* 10, no. 39 (2010): 236-242.
- Mbembe, Achille. *Necropolítica. Seguido del gobierno indirecto privado*. España: Editorial Melusina, 2011.
- Ostrom, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM-FCE, 2000.
- Otero, Silvia. "Entre la autonomía y la integración. Dos nociones de gobernanza entre los indígenas y el Estado". En *Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*, s.p. Bogotá: Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza-Pontificia Universidad Javeriana, 2010.
- Patri, Marcelo Daniel. "Anthony Giddens. La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia" [versión electrónica]. *Sociohistórica*, no. 7 (2000): 327-336. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3815/pr.3815.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3815/pr.3815.pdf).
- Pineda Camacho, Roberto. *Holocausto en el Amazonas: una historia social de la Casa Arana*. Colombia: Editorial Espasa, 2000.
- Restrepo, Eduardo. *Etnización de la negritud: La invención de las "comunidades negras" como grupo étnico en Colombia*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2013.
- Rodríguez Garavito, César. *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: Dejusticia, 2012.
- Rodríguez, Ileana. "Subalternidad". En *Diccionario de estudios culturales latinoamericanos*, 255-259. Coordinado por Mónica Szurmuk y Robert McKee Irwin. México: Siglo XXI Editores-Instituto Mora, 2009.
- Rudas, Guillermo y Espitia, Jorge. "La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal para el caso de Colombia". En *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*, 27-84. Editado por Luis Garay. Bogotá: Contraloría General de la República, Imprenta Nacional de la República, 2013.
- Salama, Pedro y Valier, Jacques. "Democracia, legitimidad, descentralización en la crisis financiera". *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, no. 22 (1991), 29-44.
- Santos, Boaventura de Sousa. "Más allá de la gobernanza neoliberal: el foro social mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas". En *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*, 31-60. Editado por Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez. México: Anthropos Editorial, 2007.

- Soler, Juan Pablo. “Locomotora minero-energética: mitos y conflictos socio ambientales”. Bucaramanga: CENSAT Agua Viva. Diplomado Minero Energético y Agua, 2012. [http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/ART\\_2012\\_JPSV\\_Politica-minero-energetica.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/ART_2012_JPSV_Politica-minero-energetica.pdf).
- Spivak, Gayatri. “¿Puede hablar el subalterno?”, *Orbis Tertius* VI (1998): 175-235.
- Svampa, Maristella. “La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes”. En *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2008.
- Taussig, Michael. *El diablo y el fetichismo de la mercancía en Sudamérica*. México: Nueva Imagen Editorial, 1993.
- Uribe de Hincapié, María Teresa. “Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz”. *Revista de Estudios Políticos*, no. 13 (1998): 11-37.
- Uribe de Hincapié, María Teresa. “Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos?”. *Revista de Estudios Políticos*, no. 15 (1999): 23-45.
- Valencia, Mario y Juan Pablo Fernández. *Libre comercio y minería en Colombia. El caso de la AngloGold Ashanti*. Colombia: Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio (RECALCA), 2010. [http://www.redge.org.pe/sites/default/files/TLC\\_mineria\\_colombia\\_0.pdf](http://www.redge.org.pe/sites/default/files/TLC_mineria_colombia_0.pdf).
- Valencia, Leidy. *Análisis de la política de conservación ambiental colombiana. Antecedentes, realidades y perspectivas*. Ponencia para el Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. Barranquilla, Universidad del Norte, 2010. [http://accpol.org/documentos/PONENCIAS-2010-VioSocYPaz/L4\\_GOBIERNO\\_Y\\_POLITICAS\\_PUBLICAS/LeidyValencia\\_Estudiante\\_UniversidadNacionaldeColombia.pdf](http://accpol.org/documentos/PONENCIAS-2010-VioSocYPaz/L4_GOBIERNO_Y_POLITICAS_PUBLICAS/LeidyValencia_Estudiante_UniversidadNacionaldeColombia.pdf).
- Viale, Enrique. “Especulación inmobiliaria ¿A quién le favorece la concentración del territorio?”. En *Las ciudades espacios en disputa y transformación*. Editado por Claudia López, Alejandra Santilla y Alexandra Martínez. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, 2013.
- Wade, Peter. “Multiculturalismo y racismo”. *Revista Colombiana de Antropología* 47, no. 2 (2011): 15-35.
- Wallerstein, Immanuel. *Abrir las ciencias sociales. Informe de la comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*. México: Siglo XXI Editores, 2007.
- Yrigoyen, Raquel. “Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos”. *El Otro Derecho*, no. 30 (2004): 171-195.
- Yrigoyen, Raquel. “Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino”. En *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Coordinado por Mikel Berraondo. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006.

Yrigoyen, Raquel. "El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización". En *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XX*, 139-159. Coordinado por César Rodríguez Garavito. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.

## 4. Entre lo legislado y lo no legislado. Mecanismos de participación ciudadana para poblaciones afectadas por proyectos de desarrollo

*Yulieth Hillón<sup>1</sup>*

[https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4\\_4](https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4_4)

Este capítulo retoma elementos adelantados en los anteriores con el fin de exponer cómo el alcance de los mecanismos de participación como medio de incidencia en las decisiones públicas explica, en parte, la problemática de los conflictos socioambientales. Como vimos, en América Latina, en las últimas décadas del siglo xx, una nueva configuración de relación entre sociedad y Estado tomó fuerza, cambiando el concepto de participación imperante hasta ese momento por uno más amplio. Ésta llevó a que en la siguiente década y hasta la actualidad tuviera lugar un proceso de formalización de la participación ciudadana, ya fuera por medio de la promulgación de normas jurídicas o por el establecimiento de procedimientos u órganos participativos<sup>2</sup>. Dentro de esa

1. Grupo de Investigación Justicia y Conflicto, Escuela de Derecho, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

2. Nuria Cunill, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos* (Caracas: CLAD, 1991); Nuria Cunill, “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 4 (1995): 25-58.

construcción de manifestaciones participativas, las interpretaciones e intereses del proyecto neoliberal también han jugado un papel fundamental: una buena parte de esos mecanismos han sido diseñados entendiendo la participación de forma limitada y legitimadora de un modelo de desarrollo específico; otros han sido estigmatizados por no adecuarse a los propósitos económicos buscados. Así mismo, aunque llegando por caminos diferentes, facciones del proyecto neoliberal y del proyecto constitucional y participativo abogan por la disminución del Estado y el traspaso de responsabilidades a la sociedad civil dada la crisis en que se encuentra el primero, la sobrecarga de responsabilidades que tiene y su incapacidad para resolver las demandas que le hace la sociedad<sup>3</sup>.

Por otra parte, al igual que en otros períodos de la historia colombiana<sup>4</sup>, la consecución de una vida digna (necesidades socio-económicas ligadas a lo político, cultural, social y simbólico) es el motor de las poblaciones locales para poner en marcha mecanismos de participación de cualquier tipo ante proyectos de desarrollo que afectan sus modos de existencia (legislados, no legislados, representativos, participativos...). Por ello, no nos debe extrañar que, a pesar de los magros resultados obtenidos, la debilidad del Estado o la estigmatización, utilicen todas las formas de lucha participativas. De la misma manera, las diferentes instancias del Estado y los sectores privados legitiman sus visiones de mundo a través de esos instrumentos, ya sea por su nombramiento, omisión, aplicación, respaldo, rechazo o criminalización. Así, los diferentes mecanismos de participación han convivido normativa y fácticamente manteniéndose o metamorfoseándose dependiendo de los modelos de desarrollo o participativos que se conciben o los contextos nacionales e internacionales.

En este capítulo intentaremos ejemplificar esta amalgama en el devenir participativo colombiano y en el de nuestros casos de estudio para intentar darle sentido. En un primer momento, nos detendremos en una clasificación de los mecanismos de participación que frente al derecho toma capital relevancia, en

3. Francisco Leal, "Los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre Estado y sociedad civil", *Análisis Político*, no. 13 (1991): 4-23.

4. Mauricio Archila, *Idas y venidas. Vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990* (Bogotá: ICAANH — CINEB, 2003).

especial, en los conflictos socioambientales: los instrumentos de participación legislados y no legislados. Esta clasificación a la que hacemos alusión ha recibido diferentes nombres: formal e informal<sup>5</sup>, institucionalizada y autónoma<sup>6</sup>, vías de derecho y de hecho (muy común en el discurso gubernamental), de origen institucional y de origen popular<sup>7</sup> o por invitación y por irrupción<sup>8</sup>. Utilizaremos esta terminología con el objeto de distanciarnos del carácter peyorativo y al margen del derecho que tiende a dársele a la vía no legislada de esta división. Como veremos más adelante, si bien algunos de estos mecanismos no se encuentran consignados en ninguna ley o norma específica, ello no significa que sean ilegítimos o no protegidos por el derecho.

En un segundo acápite nos detendremos en el alcance instrumental de los mecanismos de participación legislados en la solución de conflictos socioambientales. La importancia de preguntarse por éste se debe a dos razones muy bien presentadas por Archila<sup>9</sup> y fundamentales en el tema de modelos de desarrollo y construcción de ciudadanías. En primer lugar, cuando el Estado define estos instrumentos a través del ordenamiento jurídico, está proponiendo una relación entre él y la sociedad a la que se dirige. A través de ellos, se nos muestra la forma en que éste imagina la interacción con la segunda (antagonismo,

5. Fabio Velásquez C. y Esperanza González R., *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?* Bogotá: Fundación Corona, 2003; Cámara de Representantes de Colombia. "Informe ponencia para primer debate al proyecto de Ley Estatutaria número 134 de 2011 Cámara acumulado con el no. 133 de 2011. 'Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas'". Colombia: Cámara de Representantes, 2011.

6. Alicia Ziccardi, "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad". En *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, 13-27, coord. Alicia Ziccardi. México: IISUNAM Miguel Ángel, 1996; María Teresa Villareal, "Participación ciudadana y políticas públicas", en *Décimo Certamen de Ensayo Político* (Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2009); Felipe Hevia, "Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social", *Revista Estudios Sociales*, no. 39 (2011): 95-108.

7. Congreso de la República, "Informe de conciliación al proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 Cámara, 227 de 2012 Senado. Acumulado con el 133 de 2011 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática". [http://servoaspr.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=2118&p\\_numero=134&p\\_consec=32919](http://servoaspr.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=2118&p_numero=134&p_consec=32919).

8. Jordi Bonet i Martí, "El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona", *Athenea Digital* 12, no. 1 (2012): 15-28.

9. Archila, *Idas y venidas*; Mauricio Archila, "Los movimientos sociales y las paradojas de la democracia en Colombia", *Controversia*, no. 186 (2006): 10-32.

confrontación, sumisión, mutuo refuerzo, colaboración, mutua autonomía) y la posición que aquella ocupa en la conformación y en la estructura de toma de decisiones del primero. En segundo lugar, los mecanismos de participación enseñan la manera en que se institucionalizan los conflictos dentro del andamiaje estatal, es decir, ellos son las vías a través de las cuales el Estado canaliza los conflictos que se presentan en una sociedad y por medio de las cuales pretende solucionarlos. Los resultados que arrojen nos ayudan a determinar la existencia de esa pretendida institucionalización y el manejo que hace aquel en su seno de la conflictividad social.

Como tercer punto, miraremos la utilización de tres mecanismos de participación no legislados por parte de las poblaciones locales para hacer escuchar su voz (clientelismo, protesta reivindicativa y formas alternas de fortalecimiento y participación comunitaria). Las dinámicas que estos han tenido en la historia colombiana y en la de nuestros casos de estudio nos abren la puerta al concepto de participación que han ido construyendo los actores sociales tradicionalmente desfavorecidos (y también el Estado) en sus prácticas cotidianas, y añaden elementos a la radiografía que sobre la institucionalización de los conflictos en el entramado institucional proyectan los procedimientos legislados. Así mismo, estos procesos y los resultados prácticos que con ellos se obtengan nos permiten complementar esas bases sobre las que se ha ido construyendo la relación Estado y sociedad y los desafíos que se tejen en su seno.

Por último, y a modo de conclusión, analizaremos la interacción existente entre mecanismos legislados y no legislados de participación, el valor no sólo instrumental sino simbólico, cultural y social que dichas herramientas tienen para las poblaciones afectadas por proyectos de desarrollo y los desafíos que estos instrumentos y aquellos que los usan enfrentan. Esto entendiendo que las preguntas sobre el desarrollo “can be resolved only through the political give and take of the democratic process, in which the role of the state cannot be played by private actors”<sup>10</sup>, pero que la forma de llevar ello a cabo está aún por construirse.

10. Amanda Fulmer, Angelina Snodgrass Godoy, & Philippe Neff, “Indigenous Rights, Resistance, and the Law: Lessons from a Guatemala Mine”, *Latin American Politics and Society* 50, no. 4 (2008): 114.

## 4.1 Participación legislada y no legislada

El carácter difuso del término participación que anotamos en el primer capítulo de este libro ha llevado a que el real alcance y significado de ese concepto sea dado por los mecanismos utilizados para llevarlo a la práctica. Es en ellos y en su puesta en marcha donde verdaderamente se define lo que una institución gubernamental, un ente privado o una población entienden por “participar” y cómo esta definición influencia la toma de decisiones o el accionar de los actores.

En ese orden de ideas, y frente al derecho, podemos distinguir dos maneras de participación ciudadana con sus correspondientes procedimientos: la legislada y la no legislada. La primera podemos definirla como “los canales abiertos por las normas jurídicas y regulados para que sirvan como cauces por los cuales los ciudadanos conducen sus demandas de incidir en las decisiones públicas”<sup>11</sup>. La segunda, como las estrategias de acción directa no codificadas explícitamente en el ordenamiento jurídico, y ejercidas por personas o grupos, quienes, intentando defender intereses individuales o colectivos, buscan, frente a una determinación o actividad pública, decidir, incidir o ganar autonomía<sup>12</sup>.

Los mecanismos legislados remiten a la institucionalización de la participación, es decir, a la definición (generalmente, por el Estado) de vías concretas de intervención ciudadana, reguladas normativamente de una forma específica y que determinan los términos de la relación entre el Estado y la sociedad. El trasfondo de esta creación normativa se ha centrado en la legitimidad. El derecho, al nombrar formas jurídicas específicas, las legitima<sup>13</sup>, en este caso, las convierte en los únicos canales válidos por los cuales debe discurrir la participación. Ese proceso de legitimación está conectado con el rol otorgado al ciudadano en la construcción de lo que llamamos democracia y Estado, y, por tanto, al tipo de

11. Gloria Patricia Lopera Mesa y Robert. V.H. Dover, “Consulta previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental”, *Boletín de Antropología* 28, no. 45 (2013): 78.

12. Aunque nos centramos en la participación colectiva, no debemos olvidar que existe otro tipo de participación individual relevante en los temas socioambientales: aquella basada en la propiedad privada. Al respecto, ver el capítulo 3 de este libro.

13. Pierre Bourdieu, “The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field”, *The Hastings Law Journal*, no. 38 (1987): 805-853.



participación en lo público que éstos propugnen (que, ya dijimos, también tiene relación con el modelo de desarrollo instaurado).

Así, en una “sociedad moderna”, caracterizada por grandes comunidades humanas, volcada a lo mercantil, basada en la división del trabajo y compuesta por individuos cuyo tótem parece ser la libertad y la independencia del poder<sup>14</sup>, el sistema representativo, “la delegación de las decisiones políticas en una minoría es una necesidad y una condición”<sup>15</sup>. La representación permite que esos individuos estén presentes en lo público pero que no tengan que participar continua y permanentemente en la vida pública, de tal forma que ejerzan sus derechos políticos y tengan tiempo para sus intereses privados. Ahora, como es imposible representar a todos los ciudadanos, los elegidos no expresan la voluntad conjunta de un pueblo sino la voluntad general: las verdades, los valores, los intereses de la sociedad; la voluntad política ideal de la nación<sup>16</sup>.

La instauración de este modelo como premisa institucional de la relación entre Estado y sociedad ha sido la base de la concepción formal de democracia (y sus instrumentos) que duró hasta casi los años 60 del siglo pasado. Ella sería la que inspiraría la Constitución colombiana de 1886 y sus conceptos de soberanía nacional y participación. En ella, más que los elementos sustantivos, lo esencial es la puesta en marcha de procedimientos inclusivos para elegir representantes capaces de gobernar. Por tanto, el mecanismo clave de participación es el voto. Teniendo en cuenta la relación, participación y desarrollo esbozada en el primer capítulo de este libro, y dada la supuesta fragmentación e incapacidad del pueblo de tomar decisiones racionales, los elegidos serían los llamados a guiar a este último por el camino de la modernización y de la integración social.

Sin embargo, cuestionamientos acerca de la real representación de la diversidad política, social y cultural de una sociedad, y sobre las consecuencias que trae la omnipotencia de las mayorías en cuanto a la descalificación de las reglas

14. Benjamin Constant, “Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, *Estudios Públicos*, no. 59 (1995): 5-6.

15. Óscar Godoy, “Selección de textos políticos de Benjamin Constant”, *Estudios Públicos*, no. 59 (1995): 8.

16. Pedro de Vega, *En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991).

y los límites al poder en la política (presidencialismo, por ejemplo) o el mercado (verbigracia, modelo neoliberal)<sup>17</sup> llevaron, como dijimos, a la aparición de concepciones alternativas contrahegemónicas de democracia. Una de esas tendencias sería la democracia participativa, pilar de la Constitución política colombiana de 1991 (CP de 1991). Según esta concepción, el poder emana del pueblo (soberanía popular); es éste el que le da legitimidad al mismo, el que define la existencia, esencia y estructura de los entes políticos estatales. Para que dicha voluntad popular pueda expresarse, es necesario ampliar los espacios democráticos, adoptando una democracia participativa y pluralista en la cual el pueblo no sólo se inmiscuya en los asuntos públicos a través de la elección de sus mandatarios, sino que tenga posibilidades de participar más directa y frecuentemente en la toma de decisiones que afecten a la comunidad.

En este panorama, la relación entre Estado y sociedad está basada en las posibilidades que tenga esta última de participar e incidir en la gestión pública. En consecuencia, el Estado tiene la obligación “de garantizar la participación de todos [...] en las decisiones de orden general que pueda afectarlos, con el fin de proteger al individuo y a la sociedad”<sup>18</sup>. La concreción de esa inclusión ha sido llevada a cabo a través de mecanismos de participación ciudadana, algunos de ellos desarrollados jurídicamente. Sin embargo, siguiendo las directrices marcadas por el modelo neoliberal en cuanto a la presencia de sujetos comunitarios activos en la toma de decisiones públicas, entes gubernamentales y no pocos sectores de la sociedad han confundido el género con la especie (la participación se agota en la participación legislada) y, como veremos en la siguiente sección en el caso colombiano, han regulado restrictivamente el alcance de los procedimientos legislados para limitar la participación de los actores sociales en las situaciones que los afectan.

17. Luigi Ferrajoli, *Democracia y garantismo* (Madrid: Editorial Trotta, 2008); Velázquez y González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*

18. Gloria Amparo Rodríguez y Lina Marcela Muñoz, *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2009).

Por su parte, las diferentes formas que tienen los mecanismos no legislados de participación también son una constante en la historia<sup>19</sup>. Entre ellos encontramos diferentes expresiones: la protesta social y sus diversas modalidades (movilizaciones, paros, invasiones, tomas, bloqueos, disturbios)<sup>20</sup>; la resistencia con sus diferentes tipos (objeción de conciencia, desobediencia civil y resistencia civil)<sup>21</sup>, las manifestaciones culturales, el cabildeo, el clientelismo o el uso de medios de comunicación (radio, televisión, internet, diarios) como forma de incidencia social<sup>22</sup>. Así mismo, otro tipo de acciones se han convertido en un elemento clave en los conflictos socioambientales: las formas alternas de fortalecimiento y participación comunitaria que han desplegado poblaciones locales (grupos étnicos, campesinos, mineros o pescadores tradicionales) para la defensa territorial, de sus modos de vida y de los bienes comunes. Ejemplos de ellas son las consultas autónomas, vecinales internas o de buena fe; los monitoreos comunitarios para conformar líneas de base socioambiental; las redes interétnicas; los protocolos bioculturales; las asambleas de autoconvocados o los recorridos territoriales<sup>23</sup>.

Algunas de estas expresiones, independientemente de su justificación política, legal, moral o social, han tendido a ser vistas negativamente, incluso

19. Para un recuento pormenorizado de los enfoques teóricos en el ámbito internacional y nacional en torno a estas acciones colectivas ver Archila, *Idas y venidas...*

20. Para una definición de los mismos ver Archila Neira, Mauricio, García, Martha Cecilia, Parra, Leonardo, Restrepo, Ana María, “Luchas sociales en Colombia, 2013”, *Anuari del conflicte social*, no. 31 (2013).

21. En cuanto a su definición, ver Gloria María Gallego, “El amplio derecho a la resistencia en la Declaración de Luarca. Objeción de conciencia, desobediencia civil y resistencia contra la opresión y la barbarie”, en *Contribuciones regionales para una declaración universal del derecho a la paz*, eds., Carlos Villán y Carmelo Faleh (Luarca: AEDIDH, 2010).

22. En este análisis dejamos de lado la rebelión o la revolución, es decir, las acciones directas con el fin de derrocar un orden a través del uso de las armas, al no ser nuestro tema de estudio.

23. Al respecto ver, por ejemplo, Bárbara Tretavizi y Eleuterio Cahuec, *Las consultas comunitarias de “Buena Fe” y las prácticas ancestrales comunitarias indígenas en Guatemala* (Guatemala: Oficina del Alto comisionado para los Derechos Humanos de la FCCCS Naciones Unidas, 2012; Eduardo Gudynas, “Consultas locales sobre minería: 5 aportes”, *El Espectador*, agosto 8 de 2013. <http://blogs.elespectador.com/embrollodeldesarrollo/2013/08/08/consultas-locales-sobre-mineria-5-aportes/>; Maristella Svampa, Marian Solá y Lorena Bottaro, “Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos. Entre el ‘efecto Esquel’ y el ‘efecto La Alumbreira’, en *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, eds. Maristella Svampa y M. Antonelli (Buenos Aires: Biblos, 2009), 123-180; Natural Justice, *Protocolos comunitarios bioculturales: Kit de herramientas para facilitadores comunitarios* (Sudáfrica: Natural Justice, 2013).

llegando a criminalizarse o demonizarse<sup>24</sup>. Este fenómeno se evidencia en Colombia a través de su exclusión en bloque de la legalidad en los discursos políticos y sociales oficiales. Recordemos el eje central sobre el que gira esta perspectiva: la participación está subsumida y, por tanto, se agota en los canales que el ordenamiento jurídico ha abierto explícitamente para ejercerla. Ello significa que, normalmente, esa participación no controlable que puede salirse de los cauces establecidos es descalificada, buscando sancionársele social y jurídicamente, aunque el derecho no la rechace y hasta la proteja.

Un ejemplo clásico es el derecho fundamental a la protesta social<sup>25</sup>, el cual tiende a ser catalogado como “vías de hecho” o relacionado con actores al margen de la ley, acciones cuasi-terroristas o réditos electores<sup>26</sup>. Así mismo, se llega a condicionar su ejercicio a autorizaciones previas o se estigmatizan o criminalizan algunas de sus estrategias (por ejemplo, el cierre de vías), alegándose proteger el orden y la seguridad pública<sup>27</sup>. Estos señalamientos olvidan que estas acciones, por un lado, son esenciales para reafirmar la democracia al estar basadas en principios como el pluralismo o en derechos como el de la participación, el de disentir y criticar las instituciones públicas o el de exigir derechos<sup>28</sup>, y por otro, que su génesis fundamental está en la búsqueda de transformaciones

24. En palabras de Tilly, Tilly y Tilly: “el miedo, el desdén y las imágenes del fuego y la yesca han sido elementos constantes al representarse la sublevación popular. Los occidentales se han forjado una idea de la sublevación como la repentina liberación de fuerzas oscuras: rabia, tensión, tristeza, frustración, fuego”. Charles Tilly, Louise Tilly y Richard Tilly, *El siglo rebelde 1830-1930* (Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 1997), 12.

25. La Constitución Política de 1991 consagra estos derechos en su artículo 37: Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.

26. No negamos la posible instrumentalización política y armada de las movilizaciones sociales. Sin embargo, el punto aquí resaltado es cómo a través de esas conexiones se justifica el control y la penalización de las protestas. Al respecto, ver, Archila, *Idas y venidas...*

27. Ejemplos de la difícil regulación de este derecho y de su contraposición con otros bienes jurídicos protegidos pueden verse en las sentencias C-742 de 2012, en la que la Corte Constitucional revisó la exequibilidad de los artículos 44 y 45 de la Ley 1453 (conocida como la ley de seguridad ciudadana); y en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 10 de abril de 2013 (Radicación 59420 — Magistrado ponente Carlos Ernesto Molina Monsalbe), en la que este Tribunal decidió sobre la legalidad de un paro colectivo de trabajadores de la refinería de Cartagena al presuntamente ser promovido por la Unión Sindical Obrera (uso) y haberse utilizado medios no pacíficos.

28. Jael Quiroga, *Tensiones democráticas: la garantía de la seguridad ciudadana vs. la criminalización de la protesta mediante el ius puniendi* (Bogotá: Reiniciar, 2011); Archila, *Idas y venidas...*

sociales y de solidaridades en sociedades marcadas por la desigualdad, la fragmentación y el anonimato<sup>29</sup>.

Igual sucede con la resistencia civil. Ésta es proscrita y judicializada, a pesar de que ha sido considerada como un derecho fundamental que debe ser reconocido y protegido al defender, en última instancia, valores superiores consagrados o no jurídicamente (los derechos humanos, la libertad, la justicia, la paz, la civilidad)<sup>30</sup>. El fundamento moral y práctico de este derecho es claro para la doctrina: un pueblo tiene derecho a levantarse frente a un sistema injusto y corrupto, frente al ejercicio tiránico y abusivo del poder; incluso, en un país considerado democrático, “no hay garantías firmes y definitivas de que una democracia no vaya a adoptar normas injustas [...]”<sup>31</sup>.

Uno de los elementos más espinosos en el análisis de estos dos mecanismos no legislados radica en las formas y modalidades que ellos asumen para conseguir sus objetivos. El argumento es el siguiente: hay bondad en los fines, pero una utilización inadecuada de los medios.<sup>32</sup> Bajo esta óptica, ¿qué hace que sus modos de proceder sean moral y jurídicamente aceptables? La frontera entre lo condenado y lo permitido parece estar en el uso o no de la violencia<sup>33</sup>. Aunque este límite es problemático. Si bien es posible afirmar que ante la existencia de una norma injusta o un orden injusto “los más afectados no tienen carta blanca para actuar como les place contra las autoridades públicas”<sup>34</sup>, en los casos

29. Archila, *Idas y venidas...*

30. Gallego, “El amplio derecho a la resistencia...”; Roberto Gargarella, “El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema”, *Astrolabio, Revista Internacional de Filosofía*, no. 4 (2007): 1-29.

31. Gallego, “El amplio derecho a la resistencia...”, 190.

32. Archila, *Idas y venidas...*

33. En cuanto a las consecuencias económicas de estos actos, la reflexión de Archila al respecto la pone en su justo lugar. Aunque este tipo de acciones tiene costos para los intervinientes, los antagonistas y otros miembros de la sociedad ajenos a la protesta, “mirando las cosas desapasionadamente estos costos no parecen ser impresionantes. Los días perdidos por paros terminan siendo menos que los derivados de las fiestas religiosas y patrias. Casi con seguridad más plata se pierde por despilfarro y corrupción que por las protestas”, Archila, *Idas y venidas...*, 470. Ver Gallego, “El amplio derecho a la resistencia...”; Roberto Gargarella, “El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema”; sentencias de la Corte Constitucional colombiana C 009/1995 o C 742/2012, sentencia de la Corte Suprema de Justicia colombiana de 10 de abril de 2013

34. Gargarella, “El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema”, 22.

concretos no es tan fácil proscribir completamente la utilización de la violencia en su accionar, o por lo menos no de la forma en que se realiza.

Tradicionalmente, las manifestaciones que se consideran violentas en estas acciones (pedreas, motines, asonadas) “es una violencia no buscada por principio sino surgida como resultado temporal de la confrontación con fuerzas del orden”<sup>35</sup>. Si ello es así, cabe preguntarse, ¿podemos penalizar la legítima defensa o la reacción colectiva violenta como resultado de la confrontación con agentes del gobierno (policía, ejército, ESMAD, etc.)? Si la respuesta fuese positiva, ¿tiene sentido conectar estas conductas con actividades terroristas, teniendo en cuenta, como sucede en el caso colombiano, que “el tipo de violencia utilizada por los actores sociales es bien distinta de la provocada por una toma guerrillera o paramilitar, así los agentes del Estado y las elites tiendan a confundirlas”<sup>36</sup> ¿Hasta qué punto el discurso de la violencia no se convierte en lo jurídico y en lo práctico en otra forma de criminalizar la protesta?<sup>37</sup>

## 4.2 Procedimientos de participación legislados: ¿solución para conflictos socioambientales?

Frente a esta “evolución” participativa, y dentro de todos estos intereses y definiciones encontradas, cobra especial relevancia preguntarse por los resultados que se obtienen a partir de la ampliación y el ejercicio de los mecanismos de participación legislados. Desglosemos la pregunta: ¿Qué ha significado el desarrollo de un mayor número de instrumentos de participación de este tipo? ¿Sirven éstos para ser informados, expresar opiniones, ser consultados, negociar o decidir? ¿Ha permitido la disminución del rol jugado por las instituciones gubernamentales en lo público una ampliación del espacio político para la sociedad en su conjunto? “¿Está el nuevo mito participativo actuando como un caballo de Troya que puede terminar sustituyendo por una clase sutil

35. Archila, *Idas y venidas...*, 74. Ver también: Leal, “Los movimientos políticos y sociales...”

36. Archila, *Idas y venidas...*, 74.

37. Para la situación colombiana, ver: Rodrigo Uprimny y Luz María Sánchez, “Derecho penal y protesta social”, en *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*, comp., Bertoni, Eduardo (Buenos Aires: Universidad de Palermo, 2010), 1-6.

de participación teleguiada o centralmente organizada las viejas formas de participación intransitiva o culturalmente definida, propia de las sociedades vernáculas?”<sup>38</sup>. Citando a Fulmer, Snodgrass Godoy y Neff, “¿quién decide qué es lo que cuenta como desarrollo? ¿Quién habla por quién en los procesos de desarrollo?”<sup>39</sup>.

Dado el enfoque que utilizamos en esta investigación, miraremos el caso de los mecanismos de participación legislados directos que sirven para que las poblaciones locales puedan influir las decisiones que se toman alrededor de un proyecto de desarrollo a realizar en su hábitat<sup>40</sup>. Dado que dentro de estos podemos encontrar procedimientos y órganos participativos<sup>41</sup>, nos focalizaremos en los primeros<sup>42</sup>. Esto se debe al tipo de participación buscado y a los actores que se ven implicados. Rofman nos ayuda con los conceptos en el sentido de que cuando estamos hablando de órganos, nos hallamos frente a un proceso de interacción sistemático y permanente entre ciertos actores, normalmente entidades del Estado y organizaciones reconocidas como interlocutores, que deliberan cuestiones y negocian sus posiciones. Aunque esto puede suceder (y de hecho sucede), la interlocución entre Estado, empresas y poblaciones locales ante un proyecto de desarrollo regularmente se lleva a través de procedimientos; en ellos lo que se pide es la participación de un gran número de ciudadanos, en momentos específicos, para que se pronuncien sobre una iniciativa. Sin más preámbulos, centrémonos en el caso colombiano. Para ello, situémonos nuevamente en el cambio del modelo participativo.

El concepto de soberanía nacional que impregnaba la Constitución de 1886 hizo que por casi 100 años el mecanismo de intervención legislado estrella de

38. Majid Rahnema, “Participación”, en *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, ed. Sachs E (Lima: PRATEC Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, 1996), 206.

39. Fulmer, Amanda M; Snodgrass Godoy, Angelina & Neff, Philip, “Indigenous Rights, Resistance, and the Law...”, 106. Traducción propia.

40. Algunos de ellos han sido consagrados en la Constitución Política de 1991; todos tienen desarrollo legal o en jurisprudencia constitucional.

41. Adriana Rofman, Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *Cadernos Gestão Social 1*, no. 1 (2007), 1-14.

42. Esta clasificación no debe hacer creer que estas formas de participar no se relacionan. Como veremos en varios apartes de este libro, órganos y procedimientos se entremezclan en los conflictos socioambientales.

los ciudadanos en la esfera pública (junto al derecho de petición) fuera el voto. Con el sufragio se agotaba la participación institucionalizada, existiendo problemas para exigir el cumplimiento de las obligaciones que habían adquirido los elegidos o incluso pedirles presentar cuentas. Este esquema limitado de la Constitución conllevó a que las decisiones en la gestión pública estuvieran en manos de unos pocos miembros de las élites, quienes, gracias al bipartidismo, la violencia, la exclusión o la desigualdad, fueron construyendo “una democracia no acabada, formal y elitista”<sup>43</sup>, un régimen poco competitivo que se exacerbó dadas las consecuencias del Frente Nacional. La democracia representativa, base de este modelo, generó en la población colombiana una percepción con respecto a la política como una actividad poco sacra, que aparece cuando se acercan las elecciones y desaparece una vez ellas terminan. Las palabras de autoridades del Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC), hablando del despertar de la organización indígena en Marmato, muestran cómo este fenómeno aún acontece en el país: “Yo creo que los políticos siempre le han tenido mucho miedo a que las organizaciones indígenas pues se, se organicen, porque pierden el control. Cuando las personas están organizadas, cuando las personas están capacitadas, cuando a las personas se les da las herramientas para pensar por sus propios medios, eso no les sirve a los políticos o los politiqueros, podríamos decirlo, porque mientras más, más la comunidad ignore sus derechos, mientras más la comunidad la tengan sedienta, más, cuando a la comunidad la tengan con hambre, van, le regalan cualquier cosa y la mantienen entretenida [...]”<sup>44</sup>.

La Constitución de 1991, sin abandonar el sistema representativo, intentó cambiar esta historia a través de la institucionalización de la participación ciudadana (y la descentralización del Estado)<sup>45</sup>, cuya trascendencia ya era evidente para las esferas gubernamentales y comunitarias desde los años 70. No es fortuito que el discurso de los indígenas (y en parte los afrocolombianos) en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) girara en torno a cómo ellos eran

43. Velásquez y González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*, 43.

44. Funcionario del Consejo Regional Indígena de Caldas, en entrevista con la autora, 2012.

45. En cuanto a la descentralización del Estado colombiano, sus lógicas y sus fases, ver: Velásquez y González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*



la prueba viviente del deseo de construir una Colombia pluralista e incluyente<sup>46</sup>. Con estos nuevos aires, la jurisprudencia constitucional y la doctrina han sido categóricas en afirmar que la soberanía popular, la democracia participativa y el pluralismo son presupuestos intrínsecos del Estado constitucional colombiano<sup>47</sup>. Es por ello que consideran que la Constitución de 1991 ha consagrado la participación como un valor (preámbulo), un principio (art. 1), un fin del Estado (art. 2), un deber (art. 95) y un derecho (art. 40). Ahora, la forma de llevarla a la práctica, además de los derechos que la acompañan —por ejemplo, derecho de asociación (art. 38) o derecho de reunión y a la manifestación pública (art. 37)— es a través de los mecanismos de participación legislados que ésta consagra para ese efecto —voto (art. 40), mecanismos de participación ciudadana (art. 103) o consulta previa (art 330 parágrafo)—.

Pero la Carta Magna no fue la única en este intento. Los diferentes gobiernos y las normas colombianas en sus diversos niveles se acogieron a este boom participativo. El juicioso estudio realizado por Velazquez y González<sup>48</sup> de los diferentes planes de desarrollo pre y post cambio constitucional evidencia cómo el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) fue el primero en sintonizarse con el concepto de participación consignado en la Constitución de 1991. A partir de allí, los PND siguieron

46. Los intentos del movimiento negro de lograr una representación en la ANC no tuvieron éxito. La mayoría de los grupos negros en el Chocó decidieron apoyar la candidatura del indígena de la región, Francisco Rojas Birry, debido a la influencia común de algunos asesores, a la Iglesia y a la creación de una alianza regional en defensa del territorio. La tarea de Rojas Birry como vocero de los intereses del movimiento negro no fue fácil: “mientras frente a la problemática indígena la actitud de la amplia mayoría de los constituyentes era de apertura y aceptación, cuando se quería articular y asimilar los derechos de los indios al de los pueblos negros siempre se presentaron resistencias que bloquearon la posibilidad de alcanzar la simetría esperada por las organizaciones negras” (Agudelo, 2005, p. 132). Al respecto ver: Carlos Efrén Agudelo, *Multiculturalismo en Colombia. Política, inclusión y exclusión de poblaciones negras* (Medellín: IEPRI-IRD-ICANH-La Carreta Editores, 2005); Julieta Lemaitre, *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Universidad de Los Andes, 2009).

47. Por ejemplo, Rodríguez y Muñoz, *La participación en la gestión ambiental*; Velázquez y González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*; o Carlos Fernando Echeverri, “La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria”, *Revista Estudios de Derecho* 67, no. 149 (2010), 61-86. En cuanto a la jurisprudencia constitucional, ver, sentencias T-006/1992, C-607/1992, T-439/1992, C-537/1993, C-011/1994, C-089/1994, C-089A/1994, C-180/1994, C-336/1994 (la cual nos remite a unas cuantas más), C-021/1996, C-103/1996, C-643/2000, T-637/2001, C-866/2001, SU-1122/2001, C-179/2002, T-596/2002, o más recientemente la T-263/2010, entre muchas otras.

48. Velásquez y Gonzáles, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*

reivindicándolo como un elemento clave de la organización del Estado e idearon normas, programas, políticas y estrategias para incentivarla y aumentar su cobertura e impacto.

Los Gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos no han sido la excepción. El primero puso el énfasis en el tema participativo desde su slogan (*Estado comunitario*), pasando por las directrices de sus PND (Estado participativo, gerencial y descentralizado) o la implementación de los Consejos Comunales de Gobierno. El PND del presidente Santos, *Prosperidad para todos*, también incluyó como uno de los soportes transversales de dicha prosperidad la participación (junto al buen gobierno y la lucha contra la corrupción), entendiéndola como el “conjunto de posibilidades de interacción de los ciudadanos en el ámbito público”<sup>49</sup>. Dicho eje se ha desarrollado a través de la Alta Consejería Presidencial para las Regiones y la Participación Ciudadana, los Acuerdos para la Prosperidad (versión del presidente Santos de los Consejos Comunales de Gobierno del ex presidente Uribe) o el programa Urna de Cristal.

Así mismo, en desarrollo del principio democrático, la participación ha tomado gran relevancia en la normatividad que regula diferentes aspectos de la vida política, económica, ambiental o social del país. Eso ha llevado a que, al igual que en la Constitución, las normas que la nombran y le dan algún alcance estén desperdigadas en la legislación colombiana, haciendo difícil una enumeración de las mismas. Entre las más importantes encontramos: Ley 21/1991, que incorporó el Convenio 169 de la OIT; Ley 134/1994, ley estatutaria de participación ciudadana; Ley 131/1994, sobre voto programático; Ley 99/1993, ley del medio ambiente; Ley 80/1993, estatuto general de la contratación de la administración pública; Ley 507/1999, sobre planes de desarrollo municipal; Ley 850/2003, ley de veedurías ciudadanas; Decreto 1320/1998, sobre consulta previa ante comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales; o Decreto 330/2007, por el cual se regulan las audiencias públicas ambientales.

49. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. *Prosperidad para todos. Plan Nacional de Desarrollo 201-2014. Tomo II*. Bogotá, 2011.

De otro lado, ciertos canales de interacción con el Estado, que en un principio no son necesariamente entendidos como procedimientos de participación institucionalizados, debido a la vulneración de derechos, se convierten en formas comunes de participación. Un ejemplo de este fenómeno es la utilización de vías judiciales para poder tener incidencia en las decisiones que afectan a diferentes poblaciones. Las acciones de tutela, populares o de inconstitucionalidad se convierten en medios idóneos para hacer oír peticiones u otras maneras de entender el desarrollo que no han sido escuchadas por los entes gubernamentales a través de otros mecanismos. Por ello, al igual que en otras partes del país, la vulneración del derecho a la consulta previa o de otros derechos fundamentales o colectivos ha llevado a que algunas veces las poblaciones locales de nuestros casos de estudio, pero sobre todo agentes externos en su nombre (con agendas diversas) utilicen estos medios<sup>50</sup>. Su importancia es tal que los estudios sobre la participación en conflictos socioambientales incluyen dentro de las clasificaciones de sus mecanismos, además de los administrativos y políticos, los judiciales<sup>51</sup>. Sin embargo, su real influencia en la práctica es limitada.

Otro ejemplo de esta institucionalización de la participación son las mesas de negociación, conciliación, temáticas o de nombres afines que se forman en momentos coyunturales, ya sea de confrontación o de diálogo, entre los diferentes actores (estatales, privados, comunitarios), y que intentan sacar a la luz los intereses contrapuestos y llegar a acuerdos. Estos órganos de participación suelen ser usados por el Estado y aceptados (o pedidos) por las poblaciones afectadas de manera recurrente como medio para solucionar conflictos, en este caso socioambientales, aunque no están consagrados legalmente y existan dudas sobre su efectividad en medio de relaciones asimétricas de poder e intereses políticos y burocráticos. Un ejemplo del caso Marmato muestra perfectamente esa relación esperanza/desconfianza que estos escenarios despiertan. A raíz de la visita

50. En el caso Marmato, una acción de tutela y dos acciones populares; la primera interpuesta por los marmateños en asocio con abogados y las segundas por un abogado sin contacto con la población y la Procuraduría General de la Nación. En el caso de la Represa de El Cercado, una acción popular interpuesta por la Defensoría del Pueblo.

51. Al respecto, bastaría con echar un vistazo a las diferentes cartillas que sobre mecanismos de participación se han editado en Colombia.

del entonces director de formalización minera del Ministerio de Minas, Carlos Andrés Cante, y de algunos funcionarios de la Delegación Minera de Caldas, se formó una de estas mesas en el 2012, buscando ser un espacio de mediación entre los diferentes actores y de presentación de propuestas de desarrollo minero y formalización para Marmato. El futuro de esta mesa fue predestinado por uno de los participantes, quien hablando de esas mesas que se forman entre actores para llegar a acuerdos, sostenía: “Nosotros hemos participado yo creo que por lo menos 8 o 10 mesas... ya perdimos la cuenta de las mesas que llevamos. Hemos hablado con la compañía ya por lo menos 3 veces... en Medellín, en Marmato, aquí en Manizales. Y eso pues no ha conducido a nada... la primera vez hablamos con ellos en noviembre del año pasado (2011) [...] hace mes y medio fuimos a Medellín, habíamos hablado con ellos un par de veces en Marmato...”<sup>52</sup>

La utilización recurrente de estas dos últimas vías (y de los mecanismos no legislados) nos lleva nuevamente a la pregunta sobre el alcance de los procedimientos participativos legislados propiamente dichos en cuestiones socioambientales. La respuesta no es alentadora. Al igual que en otras partes de Latinoamérica<sup>53</sup>, en Colombia, la construcción normativa y la puesta en marcha de la democracia participativa permiten concluir que, a pesar de las buenas intenciones consignadas en la Constitución de 1991, “no necesariamente se han producido avances a favor de una mayor participación de la sociedad civil, particularmente de los actores no tradicionales, en la formulación de políticas y decisiones públicas”<sup>54</sup>. Si bien se han creado nuevos espacios, los aumentos en los niveles de participación en el país no son significativos<sup>55</sup>. El panorama no cambia frente a los procedimientos participativos que nos atañen. Estudios cuantitativos y cualitativos realizados sobre ellos<sup>56</sup> y lo observado en nuestros

52. Integrante Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato, entrevista con la autora, 2012.

53. Cunill, *Participación ciudadana...*

54. *Ibid.*, 6; ver también Francisco Gutiérrez, “Dilemas y paradojas de la democracia participativa”, *Análisis político*, no. 29 (1996): 43-64.

55. Rodríguez y Muñoz, *La participación en la gestión ambiental*; Velásquez y González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*; Gutiérrez, “Dilemas y paradojas de la democracia participativa”.

56. Por ejemplo, Rodríguez y Muñoz, *La participación en la gestión ambiental*; o Silvia Cogollos y Jaime Ramírez, “El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá”, *Universitas Humanística*, no. 63 (2007): 109-131.

casos de estudio (verbigracia, no utilización, ignorancia de su existencia o de su regulación<sup>57</sup>, tardanza en su exigencia o aplicación, graves problemas prácticos y deficientes resultados obtenidos cuando estos fueron usados) apuntan a la misma dirección. Como diría Gutiérrez, “en síntesis, la Democracia Participativa ha sufrido en Colombia su propia transición: de la esperanza a la perplejidad”<sup>58</sup>.

¿De dónde devienen estas afirmaciones? Varios son los argumentos. Uno de los grandes problemas de estos procedimientos de participación radica en los resultados que las poblaciones locales obtienen al ejercitar estos mecanismos. Hablando de la acción social, Archila considera que esta “propende a la autonomía de los actores sociales”. El autor define esa autonomía como “la posibilidad de proponer fines propios y hacerlos públicos sin presiones de los actores armados, del sistema político o del Estado”<sup>59</sup>. Además de esos elementos, en esa definición debemos incluir la posibilidad de que esos criterios propios sean escuchados, tomados en cuenta, respetados e incluso, en algunas ocasiones, acatados en la arena donde se toman decisiones. Eso significa que la participación (legislada o no) en estos conflictos no debe contener solamente herramientas procedimentales para informarse o hablar, sino que también es fundamental que establezca instrumentos que permitan tener una real incidencia en las decisiones que conciernen o afectan a una población.

Esto no está sucediendo con los procedimientos legislados para conflictos socioambientales que tenemos actualmente en Colombia. A pesar de su nombramiento a través del derecho estatal, éstos terminan siendo, en no pocos casos, espacios de transacciones individuales o de socialización y negociación de impactos ya definidos de antemano por los operadores del desarrollo. Igualmente, en varios de ellos las disputas sustanciales se diluyen, y el procedimiento participativo se centra en el cumplimiento de requisitos procesales.<sup>60</sup> Si miramos

57. En el trabajo de campo impresionaba al grupo investigador el poco conocimiento que tenían las poblaciones locales sobre estos mecanismos de participación. Incluso, aquellos pueblos indígenas que habían pasado por varias Consultas Previas tenían dudas sobre la forma de llevarlas a cabo.

58. Francisco Gutiérrez, “Dilemas y paradojas de la democracia participativa”, *Análisis Político*, no. 29 (1996): 46.

59. Archila, *Idas y venidas...*, 77.

60. César Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados* (Bogotá: Dejusticia, 2012).

los instrumentos reforzados de protección ideados para poblaciones que movilizan una identidad étnica ante proyectos de desarrollo a realizar en sus territorios, estos enfrentan importantes obstáculos. La consulta previa es considerada un derecho fundamental, de obligatoria realización desde el diseño mismo del proyecto y en los que deben respetarse ciertos principios procedimentales reconocidos globalmente (previos, informados, de buena fe, culturalmente adecuados, etc.). Vale aclarar que, si no se llega a un acuerdo o no se logra el consentimiento de la población en cuestión, la decisión de realizar o no el proyecto, queda en manos del Estado (incluso cuando es éste el que lo va a ejecutar). Él es el que decide el futuro del proyecto y de las comunidades étnicas afectadas, bajo el lente de la mitigación de daños y las compensaciones. A lo anterior hay que sumar lo que en realidad la consulta previa es: un campo de lucha con actores que tienen intereses determinados (incluido el Estado) y que manejan diferentes grados de poder coactivo y simbólico<sup>61</sup>. Ante esas grandes taras, los grupos étnicos exigen el reconocimiento legal y práctico del consentimiento libre previo e informado (CLPI). Ahora, este mecanismo se encuentra en el ojo del huracán en la disputa entre los que defienden el proyecto neoliberal y los que abogan por un proyecto multicultural contrahegemónico.

El panorama es más alarmante cuando miramos la situación de los actores no considerados étnicos. En nuestros casos de estudio, ¿qué pasa con los campesinos afectados positiva o negativamente por la represa del Cercado o los agricultores y mineros de Marmato que no movilizan una identidad étnica? La democracia participativa ha consagrado en constituciones y leyes ciertos instrumentos distintos a la consulta previa para hacer oír su voz. En Colombia, y asimilables en sus características a esta última en lo que tiene que ver con decisiones administrativas en temas ambientales, las audiencias públicas ambientales (art. 72, Ley 99/1993 y Decreto 330/2007), la consulta popular (art. 103, Constitución; art 8 y 50, Ley 134/1994 y art. 33, Ley 489/1998), el cabildo abierto (art. 103, Constitución; art. 9 y 81 a 88, Ley 134/1994 y art. 2, Ley 507/1999) o la

61. A este punto volveremos varias veces dentro de este libro. Además del capítulo 3, ver aquel dedicado a la consulta previa; los hechos alrededor de las consultas previas realizadas a los wiwa y los wayúu en el caso de la represa de El Cercado y la situación de la consulta previa a realizar en el caso Marmato.

intervención en procesos administrativos ambientales (art. 69, Ley 99/1993)<sup>62</sup>. Estos mecanismos son más restrictivos y desconocidos que la CP. En la mayoría de casos son a posteriori, de convocatoria no obligatoria y meramente informativos o de recolección de inquietudes y opiniones (es decir, no vinculantes)<sup>63</sup>. No es un accidente que rara vez estos hayan sido utilizados por las poblaciones que no movilizan una identidad étnica en los casos estudiados<sup>64</sup>.

Ilustremos las falencias de las que adolecen estos mecanismos a través del caso de la consulta popular, el instrumento legislado con mayores alcances participativos. En ella se convoca al pueblo para que decida sobre algún aspecto de importancia en lo nacional, departamental, municipal, distrital o local. Las decisiones tomadas son obligatorias, no obstante, debe ser convocada por una autoridad gubernamental<sup>65</sup> y sus efectos recaen solo sobre asuntos en los que pueda decidir esa autoridad que la convocó. Esa última limitación tiene efectos importantes en los conflictos socioambientales, por ejemplo las decisiones gubernamentales alrededor de la construcción de un relleno sanitario regional en la localidad colombiana de Nemocón lo reflejan bien<sup>66</sup> ya que los habitantes rechazaban el proyecto, por lo que el alcalde del lugar los convocó a una

62. Existe otro instrumento ya utilizado en este momento: las alianzas para la prosperidad. Ellas se llevarían a cabo en municipios donde se desarrolle explotación minero-energética con gran impacto social y ambiental, y buscarían ser instancias de diálogo, concertación y seguimiento en las que estén representados la ciudadanía (especialmente las comunidades de áreas de influencia), la administración municipal, el gobierno nacional y las empresas que lleven a cabo dichos proyectos. Su consagración legal se encuentra en la posible nueva ley de mecanismos de participación aprobada en el Congreso colombiano el 16 de junio de 2012 y que está aún en proceso de control previo de constitucionalidad. Para un análisis somero de las mismas como mecanismo de participación, ver: Yulieth Hillón, “La participación en conflictos socioambientales: la paradoja institucional colombiana”, en *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*, ed. Adolfo Eslava (Medellín: Colciencias-Universidad EAFIT, 2014), 409-447.

63. Para un estudio de cada uno de estos mecanismos y sus alcances como instrumentos participativos, ver: Hillón, “La participación en conflictos socioambientales...”.

64. En los casos Marmato y la represa de El Cercado no se han utilizado ninguno de estos mecanismos hasta el momento.

65. La nueva ley estatutaria sobre participación intenta solventar ese problema con una solicitud por convocatoria popular (arts. 4 y ss.), un tanto engorrosa en su procedimiento.

66. La misma situación encontramos en la consulta popular realizada en Piedras. En ella, la mayoría de la población mostró su oposición a la llegada de cualquier actividad minera a gran escala en su territorio. Esos resultados han generado pronunciamientos del Gobierno y de la Procuraduría General de la Nación que buscan deslegitimar jurídicamente el proceso usando argumentos relacionados con los límites y alcances territoriales de las consultas populares y las competencias nacionales, departamentales y locales en el tema minero. Sobre este caso, ver: “Gobierno no permitirá bloqueo de minas en paro minero”, *El Espectador*, 17 de julio,

consulta popular para que se pronunciaran al respecto. El 98 % dijo “no” al relleno. A pesar de lo anterior, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, autoridad ambiental en lo regional, aprobó la licencia ambiental para que éste se realizara aduciendo que la consulta no era obligatoria para ella. Viendo lo sucedido, los lugareños interpusieron una acción de tutela para que se les protegiera su derecho a la participación. El expediente llegó a la Corte Constitucional. Ésta, en su sentencia T-123/09, reconoció el derecho fundamental que tenía la comunidad a participar en esta decisión. Sin embargo, redujo los efectos de la consulta popular a los alcances limitados que le otorgó el legislador al regularla; la ley dice que la consulta debe respetar su ámbito territorial: una consulta municipal debe tocar solamente asuntos municipales. En este caso, el tema del relleno sanitario es una cuestión regional que no puede ser decidida por una consulta popular local.

Otra de las barreras que encuentran las poblaciones étnicas y no étnicas al utilizar estos procedimientos legislados de participación es el modelo de inclusión que subyace en ellos. El Estado y las empresas que desarrollan proyectos de desarrollo parecen entender la participación como una escalera ascendente en la que el grado más alto supone sentar a todos los implicados en una mesa con el objeto de negociar lo que se va a realizar (en la mayoría de los casos, centrándose en los impactos y compensaciones que un proyecto puede generar). La consulta previa o las alianzas para la prosperidad tienen ese fin. Ese esquema evolutivo cuya meta es la negociación tiene efectos contraproducentes. Si bien la concertación tiene en esencia propósitos loables, circunscribir el nivel óptimo de participación de las poblaciones locales a esa modalidad niega los proyectos de vida y las visiones que estas últimas puedan tener. ¿Es todo negociable, más cuando lo que está sobre esas mesas son decisiones sobre las formas de entender el mundo de una población? Por ejemplo, ¿hasta qué punto es posible negociar el traslado de Marmato para que se lleve a cabo un proyecto minero a cielo abierto, la vocación agrícola de Caracolí Sabanas de Manuela o la relación con el río Ranchería de los indígenas wiwa? No le sobran argumentos

.....  
2013; “Decisión de Piedras de rechazar minería, en vilo”, *El Espectador*, 27 de agosto de 2013, <https://www.elspectador.com/colombia/mas-regiones/decision-de-piedras-de-rechazar-mineria-en-vilo-article-442744/>.



a Cunill para sostener lo siguiente: “[...] el control social tanto como la interpe-lación política, o el establecimiento de instancias de confrontación propositiva, pueden ser modos más válidos para la defensa de intereses sociales y/o para ha-cer públicos los conflictos, en circunstancias en que no es aconsejable o posible el logro de acuerdos políticos.”<sup>67</sup>

En tercer lugar, y conectando los dos puntos anteriores, podemos afirmar que dichos mecanismos no están cumpliendo con uno de los idearios más importan-tes para los cuales fueron creados: producir transformaciones reales en las asime-trías de poder existentes en lo político, lo económico o lo social. Cunill<sup>68</sup> presenta perfectamente este argumento. Es notorio (aunque no sea el único factor) el peso que tiene la estructura económica en las desigualdades existentes en la distribución del poder social puesto que esas diferencias ayudan a generar una relación inversa entre la necesidad y la posibilidad de participación. Aquellos sectores que tienen mayor capital económico (pero también político, social y simbólico)<sup>69</sup> tienen preeminencia dentro de las instancias de decisión. Mientras tanto, aquellos que no manejan esos capitales y necesitarían un mayor grado de participación son quienes menos pueden hacerlo. Estas disparidades, como se ve en los casos estudiados, son el pan de cada día de los conflictos socioambien-tales. ¿Cómo comparar el poder y la fuerza que maneja una multinacional, el Estado o un grupo armado con el que tienen algunos sectores de las poblacio-nes locales (campesinos, indígenas, afrocolombianos o mineros y pescadores tradicionales)? Aún más, ¿cómo nivelarlos?, ¿qué hacer ante las alianzas entre diferentes actores con intereses comunes (por ejemplo, capital privado y Esta-do, dado el modelo económico existente) o las disparidades de poder existentes entre los sectores locales? ¿Cómo se articulan o acomodan estos últimos en esos juegos de poder?

Los procedimientos de participación legislados analizados se suponen un medio para intentar aliviar esas inequidades, dando a todos los actores implica-dos herramientas para legitimar, problematizar e incluso decidir un proyecto

67. Cunill, “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad...”, 7.

68. *Ibid.*

69. Bourdieu, “The Force of Law...”.

que los afecta o el modelo de desarrollo que se quiere implementar. Empero, las formas y alcances que han adoptado, como hemos visto, son tan limitadas que “en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación”<sup>70</sup>. En otras palabras, son los sectores o grupos sociales con mayor fuerza y poder los que terminan direccionando y privatizando en gran medida lo que se entiende por desarrollo y las decisiones que se toman ante un conflicto socioambiental (incluso, las que le conciernen al Estado). Ello genera que esos temas que atañen a las poblaciones afectadas, que también son las tradicionalmente excluidas, no sean considerados públicos y que el Estado cada vez más se aparte de escuchar sus reclamos.

Ahora, aunque hay una ampliación en los canales de participación para poblaciones locales tradicionalmente excluidas, como observamos, la incidencia real de éstas es neutralizada a través de los requisitos para su puesta en marcha o los efectos que se obtienen con ellos. Es más, esa estructura participativa limitada genera divisiones contraproducentes al interior de los sujetos sociales y esencialización o fragmentación de las prácticas sociales<sup>71</sup>. A ello hay que sumar que cada población solo se pronuncia sobre los impactos que va a tener su entorno, desconociendo lo que sucede con otros grupos afectados y con el proyecto en general. Esto mina la real reflexión que dichas poblaciones hacen sobre una obra de este tipo.

Una anécdota de trabajo de campo ejemplifica esta situación. Los indígenas wayúu que visitaron Caracolí Sabanas de Manuela en la marcha realizada por la defensa del Río Ranchería estaban impresionados por ese otro río que no conocían, la “mole de cemento” que era la represa y la situación de sus hermanos wiwa y de los caracoliceños. Después de ver esto, consideraban que el bienestar de unos no podía basarse en la pobreza de otros.

En este acceso diferencial y jerárquico a las instancias de decisión para la resolución o, incluso, para la prevención de los conflictos sociales, el Estado ha

70. Cunill, “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad..”, 6.

71. Al respecto, ver, los capítulos 3 y 4 de este libro; o Hillón, “La participación en conflictos socioambientales...”.

cumplido un papel trascendental. Ello sucede no sólo cuando éste permite un mayor peso de unos sobre otros en la toma de decisiones, o valora más ciertos puntos de vista, sino también en su interacción con las poblaciones a partir de relaciones asimétricas de poder. Como observaremos en nuestros casos de estudio, y también afirma Velázquez y González, tanto en la formación como en la puesta en marcha de las herramientas de participación legisladas, “la correlación de fuerzas ha estado siempre, y con muy pocas excepciones, del lado del Estado, lo que le permite asignar sentidos, orientar el desarrollo de cada una de ellas, dosificarlas y definir en la realidad, no sólo en la norma, su alcance y eficacia o, cuando no, desestimarlas para que mueran por “sustracción de materia.”<sup>72</sup>

Estas asimetrías se acrecientan aún más cuando el Estado deslegitima las demandas de los actores sociales tradicionalmente excluidos inmersos en conflictos socioambientales<sup>73</sup>, y mucho más cuando desestima los mecanismos legislados instaurados para canalizar institucionalmente sus reclamos, como sucede con la consulta previa o la Consulta Popular<sup>74</sup>.

Además de las limitaciones teóricas y prácticas que hemos esbozado sobre los procedimientos de participación legislados para cuestiones socioambientales, las contradicciones del quehacer gubernamental central ahondan la crisis participativa institucional en el país<sup>75</sup>. Si, por un lado, en sus discursos y planes desarrollan hasta cierto punto el modelo democrático constitucional, en la práctica defienden el modelo neoliberal. Veamos el caso del gobierno del ex presidente Uribe como un ejemplo de la participación instaurada por los gobiernos de los últimos 25 años. A pesar de lo dicho en sus PND, el tipo de

72. Velázquez y González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*, 111.

73. Por ejemplo, considerar a los mineros tradicionales como ilegales o a estos y a los campesinos cercanos a la represa de El Cercado como taras para el desarrollo del país o de la región.

74. Las palabras de Juan Camilo Restrepo, Ministro de Agricultura, a principios del 2013, resumen la posición del Gobierno sobre la primera: “las consultas previas se convirtieron en algo laberíntico, interminable y costosísimo que ha hecho crisis”, y que “prácticamente está paralizando la gestión estatal, tanto la legislativa como la administrativa”. En cuanto a las segundas, recordar lo dicho sobre el caso Piedras. “Consultas con minorías étnicas ‘paralizan’ la agenda estatal”, 09 de febrero, 2013. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12587449>

75. Para un análisis de la situación local, ver: Velázquez y González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*

participación que en la realidad promovió buscaba legitimar el proyecto de país que había concebido en materia de seguridad y desarrollo económico<sup>76</sup>.

Lo anterior lo podemos constatar en su posición restrictiva con respecto a la consulta previa (verbigracia, su abstención de votar en 2007 la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUPI), su posterior adopción de la misma de forma condicionada o los términos restrictivos en que redactó la Directiva 01 de 2010 y los proyectos de ley para regular la CP) o en la manera de llevar a cabo los mencionados Consejos Comunales de Gobierno. Estos últimos, más que espacios de participación, eran “espacios rituales donde escenificar un diálogo entre administradores y ciudadanos”<sup>77</sup>. Escalante<sup>78</sup> hace una interesante caracterización de los mismos. En ellos, la toma de decisiones se concentraba en el presidente. Él era el que decidía qué intervenciones se realizaban y cuáles se incluían en la agenda de compromisos. Para que una intervención fuera aceptada, debía estar alienada con marcos de acción y disposiciones concebidas anteriormente por el equipo de gobierno, dejándose de lado temas que necesitaban solución urgente.

Las percepciones de algunas de las poblaciones de nuestros casos de estudio reafirman estas apreciaciones. Miremos el caso Marmato. En un Consejo Comunal que se realizó en Chinchiná en el 2009, la comunidad marmateña quería expresar sus problemas al presidente Uribe. Aunque sabían que todos los alcaldes no podían participar, un marmateño expresaba: “[...] teníamos el optimismo de que nos lo iba a dar a nosotros [...] pues porque todos tendrán problemas pero el de Marmato es muy puntual. Y le dio espacio a 20 y no nos mentó a nosotros. [...] Hablamos con uno de sus asesores, miró y dijo: “la agenda”, y dijo: “no está Marmato incluido”. “¡No, no puede ser, no puede ser! ¡Por Dios!”. Buscamos, nos pidieron que llamáramos a Bogotá, que quién le dirigía, quién le programaba, movimos cielo y tierra, y no hay participación pa’ Marmato”<sup>79</sup>.

76. Claudia Marcela Escalante, *Una lectura crítica sobre la política de participación ciudadana promovida por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Caso de estudio: los Consejos Comunales de Gobierno. Periodo de estudio: 2002-2010* (Tesis de maestría inédita) (Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2012).

77. Escalante, “Una lectura crítica sobre la política de participación ciudadana...”, 122.

78. Ibid.

79. Habitante del municipio de Marmato, en entrevista con la autora, 2012.

En un giro inesperado de cosas, el presidente de la Asamblea Departamental le cedió la palabra al ex alcalde de Marmato Uriel Ortiz. El ex mandatario le dio un minuto para hablar. La pregunta fue simple: “Cuéntenos usted, presidente, ¿qué nos espera a nosotros con la llegada de la multinacional o qué espera Marmato en el tema minería?”. La respuesta no la dio él sino el gobernador Mario Aristizábal: “no, alcalde, no se preocupe, a Marmato lo esperan cosas muy buenas. Llegó una compañía muy grande, muy responsable, con mucho dinero y están tomando el tema Marmato muy en serio; entonces, lo que vemos es que a Marmato le esperan cosas muy buenas. Gracias. Eso es todo”<sup>80</sup>.

Ante este panorama, volvamos a las preguntas formuladas al inicio de este acápite sobre los resultados de los mecanismos de participación legislados directos para temas socioambientales. Como hemos reiterado, los proyectos políticos en que estos se insertan, asignan un papel al “ciudadano” diferente ya que el proyecto constitucional-participativo imagina un ciudadano que pueda co-decidir o intervenir activa y eficazmente en la toma de decisiones públicas; el neoliberal, un ciudadano que informa sobre su situación o negocia impactos mientras otros deciden<sup>81</sup>. Tal parece que Colombia ha tomado más la segunda vía que la primera. Parafraseando a Rofman<sup>82</sup>, estos mecanismos no están diseñados para empoderar a las poblaciones a quienes están dirigidos, son simplemente formas procesales tuteladas y controladas de involucramiento con un alcance muy reducido que legitiman decisiones tomadas en otros espacios. Por tanto, crear mecanismos de participación ciudadana a través de lo legal no conlleva *per se* a la ampliación de la participación y la organización social; sus posibilidades de incidencia son las que determinan si se fortalece la sociedad civil o las asimetrías de poder frente a conflictos socioambientales.

Lo anterior también significa que la minimización del papel del Estado no necesariamente conlleva a la ampliación del espacio político de la sociedad y la

80. Líder político, municipio de Marmato, en entrevista con la autora, 2012. Hubo un segundo Consejo Comunal en Manizales a 51 días de terminar el mandato del ex presidente Uribe en el que se trató nuevamente el caso Marmato. En este, él ordenó al ministro de Minas del momento, Hernán Martínez, una reunión con la comunidad marmateña sobre su problemática. Esta reunión fue cancelada días después.

81. Escalante, “Una lectura crítica sobre la política de participación ciudadana...”.

82. Rofman, “Participación de la sociedad civil en políticas públicas...”.

construcción de ciudadanías. Si sumamos un Estado que privatiza sus responsabilidades y concentra su función social en el asistencialismo a los más pobres y los subsidios a la demanda<sup>83</sup>, un mercado que regula la vida económica y política al asumir el papel del primero, la burocratización de la participación social y la concepción de la democracia como procedimiento<sup>84</sup>, lo que tenemos como resultado no es la valoración de la participación social sino la neutralización de las demandas sociales de los sectores que no corresponden a la sociedad mercantil a través de mecanismos de participación ineficaces y un Estado débil incapaz de hacerlas cumplir. “Desmovilización y despolitización social resultan así las contracaras del fortalecimiento de la sociedad civil y de la retracción de las instituciones políticas”<sup>85</sup>.

Ante esta no institucionalización de los conflictos sociales<sup>86</sup> y este intento de desactivación de las iniciativas participativas, podría pensarse que los actores sociales se alejarían totalmente del Estado y de sus mecanismos de participación o, por lo menos, deberían hacerlo. La realidad muestra dinámicas más complejas.

### **4.3 Mecanismos de participación no legislados: la otra cara de la participación**

El modelo de participación institucionalizado anteriormente esbozado ha compartido escenario con tres procesos muy característicos en la interacción entre gobernantes y gobernados en la sociedad colombiana: el clientelismo, el autoritarismo y la intervención a través de mecanismos no legislados como la protesta reivindicativa, y la construcción de formas comunitarias alternas de incidir o tomar decisiones. Miremos cada uno de ellos. El primero debe ser visto en toda su complejidad<sup>87</sup> y conviviendo o complementándose con diferentes

83. Archila, “Los movimientos sociales y las paradojas de la democracia en Colombia”.

84. Cunill, “La rearticulación”.

85. *Ibid.*, 1.

86. Archila, *Idas y venidas*; Archila, “Los movimientos sociales y las paradojas de la democracia en Colombia”.

87. Javier Auyero, “Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva”, *Perfiles Latinoamericanos*, no. 020 (2002), 33-52; Auyero, “Repensando el tropo del clientelismo político”.

formas institucionales tradicionales o modernas<sup>88</sup>. Por consiguiente, además de ser el clientelismo una relación desigual basada en pactos privados en la que se intercambian votos, lealtad y apoyo político por favores, bienes y servicios (elemento objetivo), éste contiene esquemas mentales de pensamiento, apreciación, percepción y acción (razones, creencias y evaluaciones) que son fundamentales en el juego clientelar (elemento subjetivo)<sup>89</sup>. Estos dos elementos explican el gran arraigo que ha tenido esta figura en las costumbres políticas del país y la valoración que hacen los dos polos de la relación de ella.

Es por ello que el clientelismo no debe ser visto como una simple dinámica corrosiva de la política colombiana de los últimos 50 años, él ha sido un elemento articulador de la misma que ha sabido adaptarse a los cambios políticos, sociales e institucionales del país; un factor que regula “la manera como se ponen en funcionamiento las directrices que regulan las relaciones políticas de la sociedad”<sup>90</sup>. A pesar de los cambios constitucionales anticlientelistas, y con consecuencias negativas y positivas, este camaleónico fenómeno coexiste hoy con los “nuevos” órganos y procedimientos participativos (que intentaron democratizar dicha interacción y evitar que fuera utilizada para intereses privados), y puede inclusive valerse de ellos para obtener recursos. Así, el clientelismo

88. Marina Farinetti, “Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan”, *Apuntes de investigación*, año II, no. 2/3, <https://apuntescecy.com.ar/index.php/apuntes/article/view/709>.

89. Para un análisis de los elementos de esta definición, ver: Farinetti, “Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan”.

90. Francisco Leal, Andrés Dávila, *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990), 47. La reflexión académica sobre el clientelismo en Colombia es bastante sólida (por ejemplo: Francisco Leal y Andrés Dávila, *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990); Gutiérrez, “Dilemas y paradojas de la democracia participativa”; Francisco Gutiérrez y Andrés Dávila, “Paleontólogos o politólogos ¿qué podemos decir sobre los dinosaurios?”, *Revista de Estudios Sociales*, no. 6 (2001): 39-49; Andrés Dávila y Natalia Delgado, “La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?”, en *¿Degradación o cambio? Evolución del sistema político colombiano*, ed., F. Gutiérrez (Bogotá: Norma-IEPRI, 2001); o García Villegas y Revelo Rebolledo, *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Ese análisis no sólo se centra en considerarlo una dinámica que esteriliza e imposibilita la participación (Gutiérrez, “Dilemas y paradojas de la democracia participativa”), aunque existe cierta tendencia a la descalificación académica y social de este fenómeno que lo convierten en uno de los blancos preferidos en los ataques a la práctica participativa existente en el país (como ocurre con otros mecanismos no legislados). Alertamos sobre esa visión unidimensional que se queda solamente con la faceta negativa del clientelismo, pues ésta suprime la naturalidad de lo contractual en las relaciones sociales que convierten a éste, como lo pone de presente Schmidt, en una parte inherente de los procesos políticos en todas las sociedades (Citado en Leal y Dávila, *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, 41).

ha permitido a las élites políticas colombianas 3 propósitos: 1) Satisfacer, parcial o transitoriamente, las necesidades de los sectores más pobres de la sociedad, proveyéndoles de bienes, servicios y cuotas burocráticas (financiadas por el erario público), a cambio de lealtades electorales; 2) Incorporar a grandes sectores de la población al sistema político pero sin que amenazaran los poderes imperantes o pudieran participar en las grandes decisiones; 3) Fortalecer su legitimidad política y permanecer en las instancias decisorias del Estado<sup>91</sup>.

Por su parte, los clientes del sistema, si bien no tienen una única posición sobre el mismo, tienden a verlo como algo natural; incluso, algunos sienten una atracción positiva hacia este modelo al ser una estrategia para resolver problemas y conflictos, incidir en decisiones, permitir distribuir justicia o basarse algunas veces en lazos de solidaridad, confianza, familiaridad o reciprocidad<sup>92</sup>. Como afirman Velásquez y González, definiendo el clientelismo: “(Éste es) una forma de entender la función del Estado, de definir el lugar del ciudadano en el conjunto del sistema político y de concebir el ejercicio de la ciudadanía [...] es un factor articulador de la cultura política de los colombianos, [...] una forma necesaria, universal e ineludible del ejercicio de la política”<sup>93</sup>.

La doble faceta de esta figura es palpable en la forma en que algunas de las poblaciones que hacen parte de este estudio han intentado solucionar ciertos conflictos que surgen alrededor de los proyectos de desarrollo que se llevan a cabo en sus territorios. La familiaridad que hay con políticos de la región (“el tener bastante amistad con nosotros” o estar “bastante pendiente del pueblo”) y por eso poderles pedir que los inviten a hablar a la Asamblea Departamental de la Guajira, o el alejarse del proceso organizativo indígena de la parcialidad de Cartama (Marmato) cuando se está en campaña porque se puede pensar que se está abusando de él o utilizándolo, muestran cómo el modelo clientelista es un elemento fundamental de la democracia colombiana, a pesar de mantener relaciones asimétricas de poder, cerrar posibilidades comunitarias para articular

91. Velásquez y González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*

92. Auyero, “Repensando el tropo del clientelismo político”; Auyero, “Clientelismo político en Argentina...”; García Villegas y Revelo Rebolledo, *Estado alterado...*

93. Velásquez y González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*, 44-45.



demandas y restringir la definición de lo público al intercambio de ayudas y favores por lealtades políticas.<sup>94</sup>

Además de este mecanismo, grandes sectores de la población han utilizado sus derechos a protestar o resistirse recurrentemente con el objeto de ser escuchados. Esto ha sucedido antes y después de la instauración de la democracia participativa en la Constitución de 1991. En el primer período las razones tuvieron que ver con la existencia de ese régimen político formal y elitista que excluía políticamente a amplios grupos poblacionales; cierta estabilidad institucional democrática y macroeconómica que escondía inequidades de todo tipo, o la corrupción y la violencia crónica que carcomían el país.<sup>95</sup> En el segundo, las razones han sido las mismas, no obstante el (o, en parte, debido al) discurso constitucional: la mayor consciencia de la exigibilidad de derechos o de las inequidades políticas, económicas, étnicas, culturales, sociambientales o de género; “la creciente violencia no solo de la insurgencia sino del paramilitarismo y el narcotráfico; la imposición del modelo neoliberal; y la difícil construcción de una democracia más plural e incluyente”<sup>96</sup>.

Estos factores han hecho que cada vez más esferas de la población hayan sido excluidas (o se autoexcluyan) y encuentren como únicas vías de acceso a la vida pública y de reivindicación social las protestas callejeras, las movilizaciones o marchas, la resistencia civil, las acciones de solidaridad, las huelgas de hambre, las invasiones, las tomas de entidades estatales, los paros o la lucha armada<sup>97</sup>. Así, en el período 1958-1974 encontramos 3.031 protestas sociales con sus disímiles modalidades e intereses, es decir, un promedio de 178 por año o una cada dos días.<sup>98</sup> Entre enero de 1975 y diciembre de 2010 se realizaron 18.397, más de

94. Ibid.

95. Archila, *Idas y venidas...*; Rodríguez y Muñoz, *La participación en la gestión ambiental...*; Velásquez y González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*

96. Archila, “Protestas, movimientos sociales y democracia en Colombia (1975-2007)”, 123.

97. Como ya dijimos, aunque sabemos que la lucha armada y sus actores es un eje pivotal en el entendimiento de la situación colombiana, su análisis rebasa los límites de este estudio. Una buena aproximación y bibliografía de la historia de las guerrillas puede encontrarse en González, Bolívar, et al., (2003) o Safford y Palacios (2002, p. 645, ss.).

98. Archila, *Idas y venidas...*

una diaria.<sup>99</sup> Durante el gobierno Santos, este tipo de manifestaciones también han sido constantes; incluso, su número se ha incrementado. En los primeros 10 meses de 2011, salieron a protestar casi medio millón de personas en 1.573 concentraciones.<sup>100</sup> En 2013 las protestas de trabajadores, estudiantes, campesinos (cafeteros, paperos, cacaojeros, arroceros, etc.), transportadores o mineros, exigiendo sus derechos, ocuparon los titulares de los medios de comunicación.

Los efectos de las políticas neoliberales y su modelo de desarrollo, tanto en la vida cotidiana de la población colombiana como en los motivos de estas protestas, los podemos ver en el incremento de las manifestaciones por cuestiones ambientales. El aumento de las actividades minero energéticas y la construcción de obras de gran infraestructura ha hecho que esta causa cobre relevancia en las luchas campesinas en los últimos años.<sup>101</sup> Así mismo, desde el 2005 han aumentado las luchas sociales colectivas asociadas a la minería, la defensa del territorio y la protección de los derechos ambientales, laborales, económicos y culturales, gracias, en parte, a que los grupos étnicos, los campesinos, los pescadores o los mineros tradicionales “han tenido la capacidad de poner en evidencia que existen otras formas de relación entre los seres humanos y la naturaleza”.<sup>102</sup>

Aquí se enmarcan varias de las protestas de las poblaciones que hicieron parte de nuestro estudio. El cierre de vías en la localidad de Echandía-Marmato en 2010, la marcha llevada a cabo en la carretera que comunica a Manizales con Medellín por los marmateños en 2011, las protestas de los guacheros por la clausura de minas que realizó la Alcaldía de Marmato a petición de las compañías mineras en 2011, el paro minero en 2013, las movilizaciones y plantones de los

99. CINEP, *Base de datos de luchas sociales*. Para un análisis cuantitativo y cualitativo de los ritmos, períodos, modalidades, actores sociales y demandas de la protesta social desde 1958, ver, Archila, *Idas y venidas...*; Mauricio Archila, “Protestas, movimientos sociales y democracia en Colombia (1975-2007)”, en *Temas y procesos de la historia reciente de América Latina*, eds. M. López, C. Figueroa y B. Rajland (Santiago de Chile: Editorial ARCIS-CLACSO, 2010). En cuanto a datos cuantitativos sobre las protestas sociales en Colombia a partir de 1970, ver: CINEP, *Base de datos de luchas sociales*, 2013. [http://www.cinep.org.co/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=39&Itemid=90](http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=39&Itemid=90).

100. “Radiografía de la protesta social en Colombia”, *El Tiempo*, 011 de octubre de 2011. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4866701>.

101. CINEP, *Informe especial. Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado. 1988-2012* (Bogotá: CINEP, 2013).

102. CINEP, *Informe especial. Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia* (Bogotá: CINEP, 2012), 10.

afectados por la represa de El Cercado en San Juan del Cesar en 2011, la obstrucción de vías para no dejar transitar trabajadores en Chorreras (varios años), las movilizaciones de pequeños agricultores guajiros en 2011 al ver cómo se secan sus acequias o las marchas por el desvío del Río Ranchería en 2012, muestran la utilización de estos mecanismos como vía para solucionar conflictos ante la inoperancia del Estado y de los instrumentos de participación legislados. En palabras de un habitante de Chorreras dirigiéndose a una persona que vive en Caracolí: “mientras ustedes no se cojan, no se tomen una carretera, una vía, donde ustedes se hagan sentir, hermano, nunca los van a escuchar; a las buenas, con oficios, con documentos, no lo van a conseguir eso, no lo van a conseguir”<sup>103</sup>.

La respuesta del Estado ante esta movilización ciudadana ha estado caracterizada por el autoritarismo (que cierra aún más los canales de participación e incentiva más protestas) y cierto reformismo (que intenta buscar nuevas vías de diálogo con los sectores excluidos). Varias han sido las manifestaciones del primero. A vía de ejemplo, la división del poder gestada en el Frente Nacional, que imposibilitó la participación de grupos alternativos en la instancia democrática, la revocación del mandato o el castigo al mal gobierno a través de la elección de agrupaciones distintas, o también la reforma constitucional de 1968 que otorgó un mayor grado de discrecionalidad, burocracia e iniciativa política al poder ejecutivo, limitando aún más los canales de diálogo entre gobernantes y gobernados. La expedición de una normatividad restrictiva<sup>104</sup>, los estados de excepción, las fuerzas armadas y los paramilitares o autodefensas<sup>105</sup>, medios varias veces utilizados por los gobiernos entre los años 70 y los 90 del siglo pasado (temerosos de perder su permanencia y consolidación y sumidos en la

103. Habitante del corregimiento Chorrera, municipio de Distracción, en entrevista con la autora, 2012.

104. Ver, por ejemplo, el Decreto 2135 de 1976 o el Estatuto de Seguridad de 1978 expedidos por los gobiernos de Alfonso López Michelsen y Julio César Turbay, respectivamente.

105. La palabra “paramilitares” parece hacer referencia a un cuerpo de combate paralelo a las fuerzas armadas, mientras que “autodefensas” sugiere un fenómeno espontáneo de autoprotección ciudadana en ausencia del Estado. Teniendo en cuenta que existe una mezcla de ambos en la situación colombiana, usamos ambos términos indistintamente. Al respecto, ver: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia–2003* (Bogotá: PNUD, 2003), p. 29.

“guerra contra el comunismo” auspiciada por Estados Unidos), para la solución de manifestaciones, demandas sociales y violencia creciente.

En la actualidad, el fenómeno se sigue presentando: los ya nombrados artículos 44 y 45 de la Ley 1453 de 2011, ley de seguridad ciudadana, que penalizan a aquellos que por medios “ilícitos” obstruyan vías públicas que afecten el orden público (art. 353 Código Penal) o perturben el transporte público, colectivo u oficial (art. 354 Código Penal); la iniciativa de ley que presentó el Ministerio de Defensa al Congreso el 11 de septiembre de 2013 en la que, entre otros aspectos, busca medios para combatir el bloqueo de vías<sup>106</sup>; o la estigmatización gubernamental de las protestas sociales acaecidas en el 2013 como “vías de hecho” (cuya definición no es clara) o infiltradas por grupos al margen de la ley<sup>107</sup>. Así lo expresaba un minero marmateño participante en el paro minero de agosto de 2013: “estamos defendiendo los derechos de los colombianos [...] al Gobierno se le metió que todo lo que hace una revolución para defender los derechos de la humanidad, los derechos humanos, los derechos sociales, laborales, ya todo se le metió que es guerrilla, que somos guerrilla, que somos narcotráfico”<sup>108</sup>.

En estas actuaciones estatales se evidencia esa conexión entre mecanismos no institucionalizados e ilegalidad que esbozábamos en párrafos anteriores. Viendo los casos de estudio, la conclusión de Medina, analizando el período del Frente Nacional, continúa vigente: al relacionar ampliamente las expresiones de desacuerdo, crítica o descontento con el concepto de ilegalidad, “el ciudadano

**106.** En ese entendido, se intenta modificar el artículo 353 del Código Penal con el objeto de facilitar la judicialización y desincentivar la comisión de este tipo penal. Para ello se pide suprimir la expresión “por medios ilícitos”, aumentar la pena que se le aplica, eliminar para él los beneficios o subrogados penales y crearle agravantes (usar medios que impidan la plena identificación o “utilizar” menores, discapacitados o personas de la tercera edad).

**107.** Los pronunciamientos del Gobierno en ese sentido son recurrentes. Por poner algunos ejemplos, en el paro cafetero de principios de 2013: “Minagricultura dice que paro cafetero está infiltrado por las FARC” (*La FM*, 27 de febrero, 2013), o “Gobierno no tolerará vías de hecho ni bloqueos: MinInterior” (*RCNradio*, 25 de febrero, 2013); en el paro minero de julio de 2013: “‘Están azuzando a mineros tradicionales’: Santos” (*Confidencial Colombia*, 17 de julio, 2013), o “Gobierno no permitirá bloqueo de minas en paro minero” (*El Espectador*, 2013); en el paro agrario de agosto de 2013: “Fiscalía no duda infiltraciones de grupos ilegales en protestas” (*El Universal*, 30 de agosto, 2013), “Personas que bloqueen vías en el paro agrario serán judicializadas: Gobierno” (*RCNradio*, 16 de agosto, 2013).

**108.** Líder minero, municipio de Marmato, en entrevista con la autora, 2012.

medio podía fácilmente, sin advertirlo, trasgredir los linderos de la oposición legalmente admitida y sorprenderse transitando los tortuosos senderos de la subversión<sup>109</sup>. En otras palabras, protestar no es un derecho sino un delito que debe reprimirse<sup>110</sup>. Nada diferente puede deducir la población marmateña ante las acciones de la fuerza pública en el paro minero realizado en 2013: “Muy bárbaros me parecieron a mí. Parecidos, sacados del coliseo de Roma, que salen es a pelear, a aporrear la gente... mmm... yo no tuve tiempo de correr, me cogieron, me cascaron muy feo, casi que no soy capaz de recuperarme, me llevaron, me montaron a un camión, me insultaron mucho diciendo que... con palabras muy soeces, incendiaron la comida, ellos dijeron que nosotros éramos terroristas... [...] me parece que los señores del ESMAD son excesivos en el choque, como en la atarbanidad, rayan en lo crueles”<sup>111</sup>.

Si bien la respuesta estatal por una mayor inclusión ha estado marcada por la estigmatización o la represión, también ha contenido reformas participativas de inserción de la población en la esfera pública, aunque con alcances limitados. En ese sentido, la Ley 19 de 1958 creó las Juntas de Acción Comunal, con las que se buscaba que las comunidades barriales fueran socias del Estado para la prestación de servicios. En esta misma línea en 1963 aparecería el Decreto 2263 de “Integración Popular” que daría lugar a la “Campaña de Organización Campesina” (Decreto 755 y 815 de 1967) con sus Asociaciones de Usuarios que buscaban la participación del campesinado en los servicios prestados por el Estado al sector agropecuario. En los años 70 el INDERENA fomentó la creación de los Concejos Verdes en los diferentes municipios del país con el fin de proteger los recursos naturales. En la década de los 80 entró en el panorama la planeación participativa (Decreto 1306 de 1980), la elección popular de

109. Medófilo Medina, “Algunos factores de violencia en el sistema político colombiano”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 13 (1985-1986): 290. Ver, también, Mario Arrubla, “Síntesis de historia política contemporánea”, en *Colombia hoy*, ed., J. Melo (Bogotá: Siglo XXI Editores, 1980) y Leal, “Los movimientos políticos y sociales...”.

110. A esta deslegitimación y represión estatal de las acciones reivindicativas colectivas, debemos sumar el manejo que de las mismas hacen los medios de comunicación. Estos suelen centrarse en los momentos violentos y olvidan contextualizar dichas actuaciones colectivas, desinformando y generando en el público en general reacciones negativas hacia las poblaciones manifestantes. Ver: Uprimny y Sánchez, “Derecho penal y protesta social”.

111. Minero tradicional, municipio de Marmato, en entrevista con la autora, 2013.

alcaldes, las consultas populares (Acto legislativo 1 de 1986) o la participación comunitaria en la discusión de políticas y programas gubernamentales locales y en la contratación municipal (Ley 11 de 1986). En los 90 apareció la Constitución Política de 1991 con todo el boom participativo que ha generado en el ámbito normativo, institucional y comunitario hasta la actualidad<sup>112</sup>. Igualmente, encontramos las mesas de diálogo entre diferentes actores ya nombradas y que se han convertido en un mecanismo de solución reiterado.

El último de los instrumentos participativos no legislados utilizado que queremos abordar es el de los mecanismos alternos de fortalecimiento y participación comunitaria<sup>113</sup>. Ante un modelo de desarrollo determinado, la ineficacia de los mecanismos legislados, la necesidad de una incidencia continua en las decisiones externas que afectan a una comunidad y la práctica cotidiana o el desarrollo de estrategias de auto-organización y fortalecimiento interno, estos instrumentos se han activado en toda América Latina paralelamente a los mecanismos institucionalizados de participación. En Colombia, en los últimos años, podemos ver su utilización frente a conflictos socioambientales, sobre todo, por los grupos étnicos. La minga indígena frente al Proyecto Mande Norte (2009)<sup>114</sup>; la comisión interétnica por el desvío del río Ovejas (2005)<sup>115</sup>, la Consulta Ciudadana y Popular frente al TLC convocada por los pueblos indígenas del Cauca (2005)<sup>116</sup>, el

112. Para la muestra, la normatividad indicada previamente al respecto o el cuadro presentado por Velásquez y González sobre instancias formales de participación ciudadana en el nivel local, reglamentadas por normas nacionales. Velásquez y González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*, 98-102.

113. Agradezco a Andrés Jiménez los aportes dados en la escritura de esta sección a través de su literatura gris y nuestras discusiones sobre el tema.

114. Contrato de concesión minera otorgado a la Muriel Mining Corporation para la exploración y explotación de una mina de cobre, oro, molibdeno y minerales concesibles en territorios indígena y negro en los departamentos de Chocó y Antioquia.

115. Obra de construcción complementaria del embalse Salvajina (Cauca). En 1997 las comunidades negras se opusieron a través de una consulta previa a este proyecto, dados los efectos negativos del mismo y las insuficiencias del Estudio de Impacto Ambiental presentado. Ante esta negativa, la empresa encargada del proyecto (Empresa de Energía del Pacífico (EPSA)) lo archivó sin protocolizar la consulta previa realizada. En 2004, EPSA (como parte de la compañía Unión FENOSA) revivió el proyecto.

116. Aunque buscaba un alcance nacional, esta consulta se realizó en los municipios de Toribío, Jambaló, Caldono, Silvia, Inzá y Páez (Cauca) el 6 de marzo de 2005. En ella participaron 51.330 personas, de las cuales 50.305 votaron por el NO al TLC y 691 por el SÍ. Ver: Gloria Amparo Rodríguez, "Argumentos para la resistencia cultural de los pueblos indígenas de Colombia al TLC", en *El tratado de libre comercio, la integración comercial y el derecho de los mercados*, eds. E. Cárdenas, E. Santamaría y J. Calderón, (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2007), 110-127.

protocolo biocultural del Alto San Juan (2010)<sup>117</sup>, o la consulta interna de los indígenas wayúu frente al proyecto de desvío del Río Ranchería<sup>118</sup> son la punta del iceberg de los procesos colectivos que se viven al interior de algunas comunidades.

En estos ejercicios de ciudadanía, las dinámicas, las necesidades, la lógica propia de toma de decisiones y los actores provenientes de las poblaciones afectadas (aunque con cierta participación de agentes externos) son los ejes rectores. Es por ello que su práctica ayuda al conocimiento propio, la autoafirmación comunitaria y la puesta en marcha de estrategias que tratan de nivelar las relaciones de poder presentes en los conflictos socio-ambientales. Estos efectos positivos hacen que su empleo pueda incrementarse en el futuro por las poblaciones afectadas por proyectos de desarrollo. De esta forma, aunque en nuestros casos de estudio su uso no fue encontrado, no descartamos que la influencia de la consulta interna realizada por los wayúu ante el desvío del río Ranchería tenga repercusiones en la concepción que de la participación haga este pueblo indígena. Igualmente, “el consultarse a todos los marmateños, porque todos son afectados” expresado por los habitantes de Marmato podría terminar en una mesa interétnica, o el proceso de fortalecimiento interno de la Parcialidad Indígena Cartama podría generar una cartografía territorial o un protocolo biocultural.

Con este panorama, la misma pregunta que realizábamos con respecto a los procedimientos participativos legislados debemos hacerla ante estos mecanismos no legislados: ¿funcionan estos para que sea escuchada y acatada la voz de las poblaciones afectadas por proyectos de desarrollo? La respuesta no es fácil porque dependerá de lo que las poblaciones afectadas y nosotros los investigadores deseemos conseguir con ellos y de la posición de las entidades

117. Este proceso fue elaborado por representantes de la Comunidad del Alto San Juan y miembros de ASOCASAN (Asociación Campesina del Alto San Juan) (Chocó). A través de él se recogieron las prácticas comunitarias tradicionales sobre su territorio, las expectativas de la comunidad frente al desarrollo de proyectos que afectan su espacio de vida y las pautas sustantivas y de procedimiento para las dinámicas de interlocución con otros actores.

118. La desviación sería parte de un proyecto de expansión minera que Cerrejón planea en la Guajira. En su desarrollo se explotarían dos tajos a cielo abierto que se encuentran debajo del río Ranchería; para ello es necesario desviar el río en 26 km. En el 2012 la empresa decidió posponer los estudios sobre esta alternativa de expansión aduciendo las condiciones del precio internacional del carbón.

gubernamentales y privadas sobre los mismos. Archila, en su ámbito de estudio, nos da luces en el primer aspecto: estos mecanismos, normalmente circunscritos al espacio local y a intereses particulares (aunque algunos tengan cobertura regional o nacional e invoquen derechos universales), son “[...] actos profundamente humanos y, por ende, tuvieron connotaciones emancipatorias, aunque no necesariamente revolucionarias. [...] los movimientos sociales no son el nuevo sujeto revolucionario esencialmente emancipador. No se debe olvidar que, por lo común, los movimientos sociales no derrocan gobiernos sino que buscan satisfacer sus necesidades en los marcos de la sociedad presente [...] Su capacidad emancipatoria es más cotidiana y gris de lo que muchos quisieran o temieran”<sup>119</sup>.

En nuestros casos de estudio, esta conclusión tiene vigencia. Las habitantes de Marmato o de las poblaciones afectadas por la represa de El Cercado, a través de la utilización de estos mecanismos, no buscaban cambios estructurales en la sociedad colombiana en un principio. Con ellos intentaban que el Estado solucionara una afectación coyuntural frente a la que no habían encontrado otras vías de diálogo (o habían fracasado). Los caracoliceños pretendían presionar al INCODER para que se pusiera al frente de la situación en ese municipio contactando conocidos en la Asamblea Departamental de la Guajira. Los plantones de esta misma población en San Juan del Cesar eran para llamar la atención de los entes estatales ante la crisis sanitaria que se vivía en su pueblo. Igualmente, las protestas de los guacheros en Marmato buscaban que la Alcaldía parara el cierre de minas de la compañía. La ampliación de las demandas al ámbito territorial o nacional y su conexión con críticas al modelo de desarrollo imperante que se evidencia en algunos de los casos vino después. Su razón de ser está conectada con la vivencia de otros proyectos de desarrollo (por ejemplo, el desarrollo de nuevos emprendimientos mineros en la zona) y la influencia de agentes externos que ampliaron el panorama de sus luchas (investigaciones al respecto, partidos políticos, organizaciones indígenas consolidadas)<sup>120</sup>.

119. Archila, *Idas y venidas*, 457.

120. Al igual que sucede con los mecanismos legislados, esta influencia debe ser analizada cuidadosamente teniendo en cuenta las agendas propias que tienen dichos agentes al momento de incorporarse a un proceso colectivo local.



¿Les permitieron estos mecanismos conseguir lo que estaban buscando? En el corto plazo, tanto en las acciones locales como regionales y nacionales, la respuesta es positiva. Aunque con reticencias, en la mayoría de los casos el Estado los escuchó y negoció con ellos algunas de sus peticiones. La asamblea inquirió al INCODER por soluciones para Caracolí Sabanas de Manuela; los vecinos de Chorreras hablaron con esta misma institución estatal; los cierres de minas pararon por un tiempo en Marmato; los mineros marmateños estuvieron en la mesa de negociación del paro minero... A largo plazo, la respuesta es diferente. Caracolí Sabanas de Manuela sigue sin luz, sin vías de acceso adecuadas y sin soluciones a sus modos de vida; el caso Marmato sigue abierto y los conflictos entre los mineros y la multinacional se reavivan constantemente. Frente a la pregunta inicial se puede afirmar que se trata de mecanismos que no han logrado tener una incidencia concreta y definitiva en la solución de sus problemáticas.

Las razones de este contraste son vario pintas y exceden los alcances de este análisis. Sin embargo, consideramos fundamental dejar esbozadas unas cuantas pinceladas al respecto. Algunos de esos motivos tienen que ver con el mecanismo utilizado puesto que es muy difícil que cambios estructurales en la situación de una población se den a través del clientelismo o que por medio de favores de políticos se puedan conseguir resultados puntuales o ser escuchados en un escenario específico pero no una real participación en las decisiones que afectan. Otras pasan por la dificultad que tienen las poblaciones locales de pasar de lo particular a lo general.<sup>121</sup> La mayoría de veces la dimensión de los conflictos y las medidas que se necesitan para enfrentarlos sobrepasan las soluciones a los impactos puntuales que piden las poblaciones afectadas (por ejemplo, el problema no es el cierre de la mina sino la posición de la minería artesanal en el modelo de desarrollo imperante en el país), pero ellas no cuentan con el capital cultural o social ni las herramientas para poder identificar o enfrentar todas sus aristas.

Otro elemento fundamental aquí es la relación que se entabla con el Estado y la autonomía que exigen las poblaciones locales en las decisiones que les afectan. En los casos analizados y en la literatura estudiada los grupos sociales no

121. Archila, *Idas y venidas*.

están pidiendo un distanciamiento o una no interacción con los entes gubernamentales sino más bien mayor presencia de los mismos o el cumplimiento de sus obligaciones ante las situaciones que viven o los impactos que se avecinan. Sin embargo, en la relación que entablan con éstas o con el sistema político, ya sea por medio de contactos o a través de una mesa de negociación, en lugar de fomentarse una autonomía proactiva se cae nuevamente en la dependencia en el sentido que se necesitan votos en época electoral para que el político vuelva a ayudar, o se espera que el Estado cumpla sus promesas algún día. Caracolí Sabanas de Manuela es un buen ejemplo. La solución ante la carencia de luz que se acordó fue la interconexión eléctrica. En el pueblo nadie sabe cuándo llegará ni cuáles son las condiciones de su llegada. Pacientemente esperan que el Estado venga a socializarles lo que en otras instancias se ha definido.

Lo anterior se conecta con el último punto a tratar en este tema, la cuestión del reconocimiento (no de la regulación) por el Estado de algunos de esos mecanismos, en particular, las formas de fortalecimiento y participación comunitaria, la protesta social y la resistencia civil. En cuanto a los primeros, los efectos positivos que puedan tener en lo interno contrastan con el valor o el uso estratégico que los agentes externos (entidades públicas o privadas) suelen otorgarle. Aunque no podemos meter a todos estos instrumentos en el mismo saco, en buena parte de los estudios que se han hecho sobre ellos se alerta sobre el carácter no vinculante dado por dichos actores externos a estos procesos o a las decisiones tomadas en ellos<sup>122</sup> y sobre las consecuencias no previstas que pueden surgir de los mismos (influencias externas excesivas, afianzamiento de relaciones asimétricas de poder, utilización de mecanismos de formas no previstas).<sup>123</sup> En cuanto a los segundos, ya hemos retratado la estigmatización que estos generan en las instancias gubernamentales. En suma, un Estado que se ubica a un lado de la balanza en los intereses que se debaten en los conflictos

122. Charles R. Hale, "Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America", *Political and Legal Anthropology Review (PoLAR)* 28, no. 1 (2005): 10-28; Svampa, Solá y Bottaro, "Los movimientos contra la minería metalífera..."; Bárbara Trentavizi y Eleuterio Cahuec, *Las consultas comunitarias de "Buena Fe" y las prácticas ancestrales comunitarias indígenas en Guatemala* (Guatemala: Oficina del Alto comisionado para los Derechos Humanos de la FCCCS Naciones Unidas, 2012).

123. Natural Justice, *Protocolos comunitarios bioculturales*.

socioambientales rechazando los medios legítimos que utilizan las poblaciones para hacerse escuchar, crea perjuicios y cierra los canales de comunicación que permiten el cambio social.

#### **4.4 En los entresijos de lo legislado y lo no legislado**

¿Qué conclusiones podemos sacar de esta combinación de instrumentos de participación en la realidad colombiana? Las diferentes formas de lucha participativa en los conflictos socioambientales son elementos de acción y reacción limitados que se refuerzan mutuamente en un sistema democrático cerrado. Hasta cierto punto (aunque no exclusivamente), los mecanismos no legislados son una respuesta a la no existencia de procedimientos legislados que permitan influenciar las decisiones que afectan a poblaciones específicas. Cuando el Estado no ha institucionalizado los conflictos, cuando no ha creado herramientas de participación que permitan la inclusión real de la ciudadanía en los asuntos públicos que le conciernen, se utilizan otras formas de participación que buscan solucionar las situaciones que se están viviendo como llamar la atención del gobierno o incidir en las primeras o en este último. En nuestros casos, las movilizaciones realizadas en Marmato, Caracolí Sabanas de Manuela o Chorreras, o la exigencia de una consulta previa que incluya a todos los marmateños, son reacciones ante la ausencia de vías para dialogar con los diferentes entes estatales o ante la imposibilidad de incidir en la toma de decisiones que afectan sus modos de vida.

En ese sentido, los mecanismos no legislados son utilizados de forma estratégica en contextos de relaciones asimétricas de poder. Son instrumentos de presión que también se pueden utilizar para exigir que se pongan en marcha procedimientos legislados (por ejemplo, pedir a un alcalde una consulta popular), para que se usen de forma correcta verbigracia, hacer notar las malas prácticas en una CP o para mejorar la posición que ocupan los actores sociales en los espacios formales de participación (realizar una consulta interna para estar preparados ante una CP). Esto último toma gran relevancia en las mesas de negociación que se forman en momentos coyunturales entre poblaciones e

instancias del Estado. Así, las protestas y paros en los que han participado los mineros tradicionales de Marmato o las manifestaciones de los afectados por la represa de El Cercado buscaban aumentar el valor de sus peticiones frente a los entes nacionales, departamentales o locales en esos espacios de concertación.

Este fenómeno también se evidencia en el otro sentido usando mecanismos legislados con motivos estratégicos, por ejemplo, mostrar sus falencias y poder utilizar mecanismos no legislados, apostar por su utilización para que adquieran un mayor peso político, usarlos como herramientas formales para frenar el ritmo del modelo de desarrollo, o lograr por medio de ellos mejores condiciones para negociar en el espacio desregulado y muy propio del modelo de gobernanza neoliberal que son los acuerdos directos entre actores. Aquí, los mecanismos judiciales (acciones de tutela o de inconstitucionalidad, acciones populares o procesos disciplinarios llevados por la Procuraduría) tienden a jugar un rol importante<sup>124</sup>. Al respecto, bastaría con mirar los efectos de las sentencias de tutela o de constitucionalidad de la Corte Constitucional sobre la CP. Aunque con grandes limitaciones y excepciones (como la represa de El Cercado), ellas han insertado en la normatividad nacional los lineamientos internacionales que guían este derecho y, a través de ello, han aumentado la incidencia que tienen las poblaciones étnicas en las negociaciones con el Estado o con las empresas.

Sin embargo, el anterior no es el único ejemplo. Las comunidades que no movilizan una identidad étnica también empiezan a utilizar dichos mecanismos. A pesar de su desconocimiento del derecho y de los mecanismos legislados de participación, y aunque en no pocas ocasiones estas acciones son interpuestas por terceros (abogados, ministerio público, diferentes ONG), muy lentamente estas poblaciones van aprendiendo las artimañas jurisdiccionales, su utilidad (o no) frente a conflictos socioambientales y la malicia que hay que tener cuando entran agentes externos dentro de sus procesos comunitarios. De esta forma, los campesinos de Caracolí Sabanas de Manuela se ilusionaron pensando en las ventajas que traería la acción popular que puso el Defensor del Pueblo debido

124. Otro ejemplo de este fenómeno son las discusiones que ha suscitado la consulta popular en el municipio de Piedras (Tolima) o Tauramena (Casanare).

a la vulneración de sus derechos colectivos. Los mineros marmateños, por un tiempo, encontraron un aliado y una veta para dialogar con ciertos entes gubernamentales por medio de los procesos disciplinarios abiertos por algunos de ellos ante la Procuraduría General de la Nación dada la situación en la que se encuentran los procesos de legalización de minas de hecho en el municipio. Así mismo, los habitantes de Marmato van aprendiendo a tener cuidado con aquellos terceros que ponen acciones en su nombre, pues pueden perjudicar su posición en el campo (como puede ocurrir con acciones populares interpuestas por la Procuraduría o abogados externos ante la situación de riesgo en la que se encontraba el pueblo o la vulneración de sus derechos colectivos).

Por otra parte, en la utilización de mecanismos de participación de cualquier tipo no sólo concurren motivos estratégicos sino también elementos simbólicos, culturales e individuales.<sup>125</sup> ¿Por qué continúan utilizando las poblaciones locales el derecho, en este caso, mecanismos legislados de participación, dadas las limitaciones que hemos esbozado líneas atrás? ¿Por qué relacionar sus cosmovisiones y sistemas de regulación con los del derecho estatal? ¿Por qué buscar ser reconocidos por éste? ¿Por qué creer en él? El análisis de Lemaitre al respecto es muy esclarecedor. Además de lo ya nombrado, o del hecho de ser ellos parte de la cultura jurídica colombiana o una solución formal que ralentiza la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo, estas vías les muestran su propio valor y un país (multicultural o de inclusión) en el que ellos también hacen parte. A la hora del té, buscan cambiar el mundo a través de nombrarlo de forma diferente en el derecho. En palabras de la autora: “El derecho es seductor porque insiste en que podemos, con la ley, definir y contener los horrores, y por eso produce tanto placer y se desea con tanta intensidad; se desea, claro, por lo que se puede lograr con él, pero también se desea, y se le valora, por su poder para reinterpretar como anormal la cotidianidad violenta”<sup>126</sup>.

Es apostar por un derecho progresista lo que le ha permitido a los grupos étnicos ser reconocidos como sujetos de derecho; es ese derecho el que ayuda a

125. Archila, *Idas y venidas*.

126. Julieta Lemaitre, *El derecho como conjuro* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2009), 394.

que se acepte que deban ser consultados porque tienen algo que decir en lo que sucede en sus territorios; es él el que puede imponer la exigencia del Consentimiento Previo, Libre e Informado (CPLI) en todos los proyectos. Esas normas jurídicas, al nombrar derechos, son las que han abierto la puerta para pensar en el discurso legal otras identidades diferenciadas (como los campesinos, los pescadores tradicionales y por qué no, los mineros tradicionales) con un concepto ampliado de participación. Ese carácter instrumental y simbólico del derecho explica la difícil posición en la que se encontraban los abogados de esta investigación en el momento de realizar trabajo de campo. Para las poblaciones locales, además de ser investigadores, ellos conocen las armas del derecho y saben qué se puede hacer legalmente frente a un problema, y no solo en lo que respecta a un proyecto que afecta a una comunidad, sino también en cuanto la violación de los derechos fundamentales de sus habitantes (salud, educación, trabajo, etc.).

Además de ese fetichismo legal, el uso de mecanismos de participación no legislados también está plagado de componentes emocionales, culturales y simbólicos que lo hacen valioso aunque se consigan resultados instrumentales a corto plazo. Como lo pone de presente Melucci<sup>127</sup>, una acción colectiva no es simplemente una reacción instrumental frente a un problema social o ambiental, a través de ella los actores sociales dan significado a su mundo y a sus acciones, se reconocen como parte de algo o crean y disuelven lazos que los mantienen unidos, por medio de interacciones, negociaciones, renegociaciones, oposiciones o fraccionamientos. La unión que permite que esa acción tenga lugar no es un punto de partida, es un resultado y un proceso continuo que responde a la definición que hagan sobre sí mismos y a la relación que tengan con el entorno (incluido el reconocimiento, así sea de negación u oposición, que hagan los otros actores sociales y políticos). Aunque un análisis profundo de esta construcción de identidad colectiva y sus crisis no era el fin de esta investigación, es posible afirmar, al igual que Archila, que esas acciones colectivas

127. Alberto Melucci, "The Process of Collective Identity", en *Social Movements and cultura*, eds. Hank Johnston & Bert Klandermans (Minneapolis: Universidad de Minnesota, 1995), 41-63.

“son vehículos para dar un sentido de pertenencia y para construir identidades y no simplemente instrumentos para conseguir mejoras materiales”<sup>128</sup>.

Esos valores, afectos o tradiciones inherentes a los mecanismos no legislados de participación anteceden, se edifican, se reafirman o se hacen más evidentes cuando una población se enfrenta a un conflicto (en este caso, socioambiental) es decir, sentirse marmateño, caracoliceño, campesino, indígena, minero tradicional o afectado por proyectos de desarrollo y salir a marchar por ello; aferrarse al clientelismo porque esa es una de las vías para ser escuchado; hacer de la protesta un carnaval o una fiesta; consolidar un proceso de emergencia étnica, o pensar en una mesa interétnica frente a un proyecto de desarrollo donde puedan participar todos, refleja los lazos afectivos y simbólicos previos pero también los que emergen o se fortalecen producto de la puesta en marcha de un proyecto. Dicho de otra forma, las personas luchan como colectivo y crean vínculos con otros no necesariamente porque hayan compartido los mismos intereses siempre sino porque ofrece un marco de sentido a lo que han vivido, están haciendo y proyectan en su futuro.

La existencia de elementos estratégicos y simbólicos alrededor de los mecanismos de participación pone sobre la mesa uno de los ejes alrededor de los que ha girado este capítulo, la relación Estado-sociedad. ¿Quién es el Estado para las poblaciones afectadas por proyectos de desarrollo? Dada la conexión intrínseca que se encuentra entre los intereses del modelo neoliberal y el Estado, éste continúa siendo uno de los principales antagonistas de las luchas sociales. Sin embargo, “no es el “enemigo”, en el sentido de buscar su destrucción total”<sup>129</sup> se busca su transformación. En los casos estudiados las personas no pedían menos sino más Estado. Pero ojo, no uno como el que rige actualmente, sino uno que tenga en cuenta y respete sus modos de vida, uno que les permita incidir en las decisiones que les conciernen y en el modelo de desarrollo que se implementa en el país. Estas eran las afirmaciones de una integrante del Cabildo Indígena de Cartama (Caso Marmato), al respecto:

128. Archila, *Idas y venidas*, 442.

129. Archila, “Protestas, movimientos sociales y democracia en Colombia (1975-2007)”, 139.

[...] creo que como el Gobierno solamente implementa cosas desde la visión, desde la visión económica, la visión cómo va a desarrollar su proyecto, entonces no ha concertado con esa comunidad, decir qué es lo que quiere la comunidad; yo no entiendo como el Estado colombiano va a desplazar a todo el pueblo colombiano y pa' dónde lo va a desplazar y si le sale más rentable desplazar la gente y sácala pa' entregarle las riquezas... que al paso que va vamos a quedarle debiendo a las multinacionales, nosotros le vamos a dar, le vamos a encimar y le vamos a quedar debiendo, ¿a cambio de qué?, no sé. [...] Cuando hemos juntado pensamiento no hemos sabido qué hacer, ni cuáles son los pasos a seguir para, para poder decirle: "Gobierno es que usted trabajando, es que usted está haciendo mal" [...] yo no sé él cómo va a ser pa', pa' ponernos a todos vivir, en dónde y en qué y de qué forma porque le sale más el remedio, más grave el remedio que la enfermedad ¿cierto? Entonces ahí es donde yo digo, bueno, entonces el pensamiento de nosotros no cuenta, el sentir y el ser hijos dizque de una Colombia democrática y participativa, eso es, eso es un puro cuento [...].

Ahora, los medios existentes para la transformación de esa relación entre Estado y sociedad a través de los procedimientos de participación legislados para poblaciones afectadas por proyectos de desarrollo son sumamente limitados. El contenido con que éstos han llenado el concepto de participación, aunque de avanzada en algunos casos, es ambiguo ante las necesidades de los grupos poblacionales de proteger sus modos de vida. No obstante, el problema no es solamente de claridad y efectividad. Es posible que las normas puedan mejorarse, que los actores estatales y empresariales aprendan de sus errores y apliquen mejores prácticas, que las poblaciones locales se instruyan sobre los instrumentos de participación o que se ganen las luchas en los estrados judiciales, a pesar de ello, eso no resuelve la cuestión fundamental que está en juego: ¿quién decide qué es lo que cuenta como desarrollo? En la actualidad, esto parece estar determinado de antemano e inclinarse por los intereses de la economía neoliberal.

Es más, apostar sólo por la vía legislada tradicional, es decir, por el proceso de crear instrumentos regulatorios e instituciones que hagan que el Estado determine la distribución de los recursos, el manejo ambiental o la participación de las poblaciones afectadas puede terminar siendo riesgoso y contraproducente. Este camino puede terminar sustituyendo por códigos legales o una aparente y superficial participación la verdadera intervención que los afectados deben



tomar en esas decisiones.<sup>130</sup> Es aquí donde entran algunos de los mecanismos no legislados de participación. Ellos nos permiten poner lo institucionalizado en su justo lugar y abren vías para que las poblaciones locales puedan proteger sus modos de vida ante proyectos de desarrollo que no los tienen en cuenta. Pero como vimos, sus alcances, aunque valiosos, también son limitados. Ellos necesitan estar acompañados de una autonomía proactiva por parte de las poblaciones locales y de un derecho progresista que entienda de forma emancipatoria las acciones colectivas legisladas o no legisladas; estas son herramientas fundamentales que permitirán disminuir las relaciones asimétricas de poder que se dan en los conflictos socioambientales y en la construcción e interacción con los entes estatales.

Por otra parte, los sectores que se oponen a otorgarle mayores alcances a los procedimientos de participación de cualquier tipo (por ejemplo, capacidad de decisión o mayor autonomía) consideran que ello conllevaría a prescindir del otro o autoexcluirse. Sin embargo, los análisis sobre las protestas sociales en Colombia<sup>131</sup> y nuestros casos de estudio parecen mostrar lo contrario. Respetar y acoger las decisiones que las poblaciones toman sobre los modos de vida que desean seguir, permite construir elementos que ayudan a nivelar las relaciones desiguales de poder que se presentan en el entramado social, en el caso que nos concierne, en el terreno de los conflictos socioambientales. Por tanto, al no estar decidido de antemano quién toma las decisiones, quién gana y quién pierde, hay un mayor margen de inclusión o deseo de ser incluido.

## Bibliografía

- Agudelo, Carlos Efrén. *Multiculturalismo en Colombia. Política, inclusión y exclusión de poblaciones negras*. Medellín: IEPRI, IRD, ICANH, La Carreta Editores, 2005.
- Archila, Mauricio. *Idas y venidas. Vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: ICANH-CINEP, 2003.
- Archila, Mauricio. “Los movimientos sociales y las paradojas de la democracia en Colombia”. *Controversia*, no. 186 (2006): 10-32.

130. Fulmer, Snodgrass Godoy, & Neff, “Indigenous Rights, Resistance, and the Law...”.

131. Archila, *Idas y venidas*.

- Archila, Mauricio. "Protestas, movimientos sociales y democracia en Colombia (1975-2007)". En *Temas y procesos de la historia reciente de América Latina*. Editado por M. López, C. Figueroa y B. Rajland, 119-145. Santiago de Chile: Editorial ARCIS-CLACSO, 2010.
- Archila Neira, Mauricio, García, Martha Cecilia, Parra, Leonardo y Restrepo, Ana María. "Luchas sociales en Colombia, 2013", *Anuari del conflicte social*, no. 31 (2013): 553-611.
- Arrubla, Mario. "Síntesis de historia política contemporánea". En *Colombia hoy*. Editado por J. Melo, 186-221. Ciudad: Siglo XXI Editores, 2001.
- Auyero, Javier. "Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva". *Perfiles Latinoamericanos*, no. 020 (2002): 33-52.
- Bonet i Martí, Jordi. "El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona". *Athenea Digital* 12, no. 1 (2012): 15-28.
- Bourdieu, Pierre. "The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field". *The Hastings Law Journal*, no. 38 (1987): 805-853.
- Cámara de Representantes de Colombia. *Informe ponencia para primer debate al proyecto de Ley Estatutaria número 134 de 2011 Cámara acumulado con el no. 133 de 2011 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas"*. Colombia: Cámara de Representantes, 2011.
- CINEP. *Informe especial. Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: CINEP, 2012.
- CINEP. *Base de datos de luchas sociales*. Recuperado de [http://www.cinep.org.co/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=39&Itemid=90](http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=39&Itemid=90). (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2013).
- CINEP. *Informe especial. Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado. 1988-2012*. Bogotá: CINEP, 2013.
- Cogollos, Silvia y Ramírez, Jaime. "El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá". *Universitas Humanística*, no. 63 (2007): 109-131.
- Congreso de Colombia. Ley 1453 de 2011. *Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad*. Bogotá, Congreso de la República, 2011
- Congreso de la República. *Informe de conciliación al proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 Cámara, 227 de 2012 Senado. Acumulado con el 133 de 2011 por la cual*

*se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.* Bogotá, Congreso de la República, 2012.

Constant, Benjamin. “Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”. *Estudios Públicos*, no. 59 (1995): 1-68.

“Consultas con minorías étnicas ‘paralizan’ la agenda estatal”. 09 de febrero, 2013. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12587449>

Cunill, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD, 1991.

Cunill, Nuria. “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 4 (1995): 25-58.

Corte Constitucional. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Legis, 1991.

Corte Constitucional. *Sentencia T-006* [MP Eduardo Cifuentes Muñoz], 12 de mayo de 1992.

Corte Constitucional. *Sentencia C-607* [MS Alejandro Martínez Caballero], 14 de diciembre de 1992.

Corte Constitucional. *Sentencia T-439* [MP Eduardo Cifuentes Muñoz], 2 de julio de 1992.

Corte Constitucional. *Sentencia C-537* [MP Hernando Herrera Vergara], 18 de noviembre de 1993.

Corte Constitucional. *Sentencia C-011* [MP Alejandro Martínez Caballero], 21 de enero de 1994.

Corte Constitucional. *Sentencia C-089* [MP Eduardo Cifuentes Muñoz], 3 de marzo de 1994.

Corte Constitucional. *Sentencia C-089A* [MP Vladimiro Naranjo Mesa], 3 de marzo de 1994.

Corte Constitucional. *Sentencia C-180* [MP Hernando Herrera Vergara], 14 de abril de 1994.

Corte Constitucional. *Sentencia C-336* [MP Carlos Gaviria Díaz], 21 de julio de 1994.

Corte Constitucional. *Sentencia C-009* [MP Vladimiro Naranjo Mesa], 17 de enero de 1995.

Corte Constitucional. *Sentencia C-021* [MP José Gregorio Hernández Galindo], 23 de enero de 1996.

Corte Constitucional. *Sentencia C-103* [MP Fabio Morón Díaz], 7 de marzo de 1996.

Corte Constitucional. *Sentencia C-643* [MP Álvaro Tafur Galvis], 31 de mayo del 2000.

Corte Constitucional. *Sentencia T-637* [MP Manuel José Cepeda Espinosa], 15 de junio de 2001.

- Corte Constitucional. *Sentencia C-866* [MP Jaime Córdoba Triviño], 15 de agosto de 2001.
- Corte Constitucional. *Sentencia SU.1122* [MP Eduardo Montealegre Lynett], 25 de octubre de 2001.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-179* [MP Marco Gerardo Monroy Cabra], 12 de marzo de 2002.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-596* [MP Manuel José Cepeda Espinosa], 1 de agosto de 2002.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-263* [MP Juan Carlos Henao Pérez], 19 de abril de 2010.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-742* [MP María Victoria Calle Corre], 26 de septiembre de 2012.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-742* [MP María Victoria Calle], 26 de septiembre de 2012.
- Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Penal. *Radicado 39456* [MP Luis Manuel Castillo Mercado], 10 de abril de 2013.
- Dávila, Andrés y Delgado, Natalia. “La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?”. En *¿Degradación o cambio? Evolución del sistema político colombiano*. Editado por F. Gutiérrez, 319-356. Bogotá: Norma-IEPRI, 2001.
- “Decisión de Piedras de rechazar minería, en vilo”. *El Espectador*, 27 de agosto de 2013. <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/decision-de-piedras-de-rechazar-mineria-vilo-articulo-442744>.
- Echeverri, Carlos Fernando. “La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria”. *Revista Estudios de Derecho* 67, no. 149 (2010): 61-86.
- Escalante, Claudia Marcela. “Una lectura crítica sobre la política de participación ciudadana promovida por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Caso de estudio: los Consejos Comunales de Gobierno. Periodo de estudio: 2002-2010”. Tesis de maestría, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2012.
- “Están azuzando a mineros tradicionales’: Santos”. *Confidencial Colombia*, 17 de julio, 2013.
- Farinetti, Marina. “Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan”. *Apuntes de Investigación*, año II, no. 2/3 (1998). <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/apuntescecyp/article/view/3930>.
- Ferrajoli, Luigi. *Democracia y garantismo*. Madrid: Editorial Trotta, 2008.

- “Fiscalía no duda infiltraciones de grupos ilegales en protestas”. *El Universal*, 30 de agosto, 2013. <https://www.eluniversal.com.co/colombia/fiscalia-no-duda-infiltraciones-de-grupos-ilegales-en-protestas-133014-CQEU221164>.
- Fulmer, Amanda; Snodgrass Godoy, Angelina; & Neff, Philip. “Indigenous Rights, Resistance, and the Law: Lessons from a Guatemalan Mine”. *Latin American Politics and Society* 50, no. 4 (2008): 91-121.
- Gallego, Gloria María. “El amplio derecho a la resistencia en la Declaración de Luarca. Objeción de conciencia, desobediencia civil y resistencia contra la opresión y la barbarie”. En *Contribuciones regionales para una declaración universal del derecho a la paz*. Editado por Carlos Villán y Carmelo Faleh, 175-216. Luarca: AEDIDH, 2010.
- García Villegas, Mauricio y Revelo Rebolledo, Javier. *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.
- Gargarella, Roberto. “El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema”. *Astrolabio. Revista internacional de Filosofía*, no. 4 (2007): 1-29.
- “Gobierno no permitirá bloqueo de minas en paro minero”. *El Espectador*, 17 de julio, 2013. <http://cdn.elespectador.com/noticias/nacional/gobierno-no-permitira-bloqueo-de-vias-paro-minero-articulo-434196>.
- “Gobierno no tolerará vías de hecho ni bloqueos: MinInterior”. *RCNradio*, 25 de febrero, 2013. <https://www.rcnradio.com/colombia/gobierno-no-tolerara-vias-de-hecho-ni-bloqueos-en-paro-cafetero-mininterior-51595>.
- Godoy, Óscar. “Selección de textos políticos de Benjamin Constant”. *Estudios Públicos*, no. 59 (1995): 1-69.
- González, Fernán., Bolívar, Ingrid y Vásquez, Teófilo. *Violencia Política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINER, 2003.
- Gudynas, Eduardo. “Consultas locales sobre minería: 5 aportes”. En *El Espectador*, 08 de agosto, 2013. <http://blogs.elespectador.com/embrollodeldesarrollo/2013/08/08/consultas-locales-sobre-mineria-5-aportes/>.
- Gutiérrez, Francisco y Dávila, Andrés. “Peleontólogos o politólogos ¿qué podemos decir sobre los dinosaurios?”. *Revista de Estudios Sociales*, no. 6 (2001), 39-49.
- Gutiérrez, Francisco. “Dilemas y paradojas de la democracia participativa”. *Análisis Político*, no. 29 (1996): 43-64.
- Hale, Charles R. “Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America”. *Political and Legal Anthropology Review (PoLAR)* 28, no. 1 (2005): 10-28.

- Hevia, Felipe. "Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social". *Revista Estudios Sociales*, no. 39 (2011): 95-108.
- Hillón, Yulieth. "La participación en conflictos socioambientales: la paradoja institucional colombiana". En *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Editado por Adolfo Eslava, 409-447. Medellín: Colciencias–Universidad EAFIT, 2014.
- Leal, Francisco y Dávila, Andrés. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990.
- Leal, Francisco. "Los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre Estado y sociedad civil". *Análisis Político*, no. 13 (1991): 4-23.
- Lemaitre, Julieta. *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores–Universidad de Los Andes, 2009.
- Lopera Mesa, Gloria Patricia y Dover, Robert V. H. "Consulta previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental". *Boletín de Antropología* 28, no 45 (2013): 76-103.
- Medina, Medófilo. "Algunos factores de violencia en el sistema político colombiano". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, nos. 13-14 (1985-1986): 281-297.
- Melucci, Alberto. "The Process of Collective Identity". En *Social Movements and Culture*. Editado por Hank Jhonston & Bert Klandermans, 41-63. Minneapolis: Universidad de Minnesota, 1995.
- "Minagricultura dice que paro cafetero está infiltrado por las FARC". *La FM*, 27 de febrero, 2013.
- Natural Justice. *Protocolos comunitarios bioculturales: Kit de herramientas para facilitadores comunitarios*. Sudáfrica: Natural Justice, 2013.
- "Personas que bloqueen vías en el paro agrario serán judicializadas: Gobierno". *RCN-radio*, 16 de agosto, 2013. <https://www.rcnradio.com/colombia/personas-que-bloqueen-vias-en-el-paro-agrario-seran-judicializadas-gobierno-84055>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia–2003*. Bogotá: PNUD, 2003.
- Quiroga, Jael. *Tensiones democráticas: la garantía de la seguridad ciudadana vs. la criminalización de la protesta mediante el ius puniendi*. Bogotá: Reiniciar, 2011.
- "Radiografía de la protesta social en Colombia". *El Tiempo*, 01 de octubre, 2011. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4866701>.

- Rahnema, Majid. "Participación". En *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Editado por W. Sachs, 194-215. Lima: PRATEC Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, 1996.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. *Prosperidad para todos. Plan Nacional de Desarrollo 201-2014. Tomo II*. Bogotá, 2011.
- Rodríguez Garavito, César. *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Dejusticia: Bogotá, 2012.
- Rodríguez, Gloria Amparo. "Argumentos para la resistencia cultural de los pueblos indígenas de Colombia al TLC". En *El tratado de libre comercio, la integración comercial y el derecho de los mercados*. Editado por E. Cárdenas, E. Santamaría y J. Calderón, 110-127. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2007.
- Rodríguez, Gloria Amparo y Muñoz, Lina Marcela. *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2009.
- Rodríguez Garavito, César. "Códigos de conducta y derechos laborales en maquilas de México y Guatemala". *Revista CS*, no. 1 (2007): 117-156. [https://www.icesi.edu.co/revista\\_cs/images/stories/revistaCS1/articulos/codigos\\_consulta\\_derechos.pdf](https://www.icesi.edu.co/revista_cs/images/stories/revistaCS1/articulos/codigos_consulta_derechos.pdf).
- Rofman, Adriana. "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos". *Cadernos Gestão Social 1*, no. 1 (2007), 1-14.
- Rojas Birry, Francisco. "Exposición general realizada en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 20 de febrero de 1991". *Anales de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional no. 18* (1991), 6-18.
- Safford, Frank y Palacios, Marco. *Colombia. País fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Bogotá: Editorial Norma, 2002.
- Svampa, Maristella; Solá, Marian y Bottaro, Lorena. "Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos. Entre el 'efecto Esquel' y el 'efecto La Alumbrera'". En *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Editado por Maristella Svampa y M. Antonelli, 123-180. Buenos Aires: Biblos, 2009.
- "Tambalea la consulta previa sobre minería en Piedras". 21 de agosto, 2013. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/tambalea-la-consulta-previa-sobre-mineria-en-piedras-article-441651/>.
- Tilly, Charles; Tilly, Louise y Tilly, Richard. *El siglo rebelde 1830-1930*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 1997.
- Trentavizi, Bárbara y Cahuec, Eleuterio. *Las consultas comunitarias de "Buena Fe" y las prácticas ancestrales comunitarias indígenas en Guatemala*. Guatemala:

Oficina del Alto comisionado para los Derechos Humanos de la FCCCS Naciones Unidas, 2012.

- Uprimny, Rodrigo y Sánchez, Luz María. “Derecho penal y protesta social”. En *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Compilado por Eduardo Bertoni, 47-74. Buenos Aires: Universidad de Palermo–UP, 2010.
- Vega de, Pedro. *En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991.
- Velásquez C., Fabio y González R., Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?* Bogotá: Fundación Corona, 2003.
- Velásquez C., Fabio y González R., Esperanza. “Institucionalidad participativa en Colombia: balance y retos”. En *Sociedad civil y nuevas institucionalidades democráticas en América Latina: dilemas y perspectivas*. Editado por Lizandra Serafim y José Antonio Moroni, 125-149. Sao Paulo: Instituto Pólis–INESC, 2009. doi:10.5007/2175-7984.2011v10n18p155.
- Villareal, María Teresa. “Participación ciudadana y políticas públicas”. En *Décimo Certamen de Ensayo Político*, 31-48. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2009.
- Ziccardi, Alicia. “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”. En *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Coordinado por Alicia Ziccardi, 13-27. México: ISUNAM Miguel Ángel, 1996.



## 5. Consulta previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental<sup>1</sup>

*Gloria Patricia Lopera Mesa*<sup>2</sup>

*Robert VH Dover*<sup>3</sup>

[https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4\\_5](https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4_5)

Este capítulo, que fue publicado en el Boletín de Antropología en 2013, se asevera necesario reproducirlo para cerrar la primera parte de este libro. Consolida las reflexiones propuestas alrededor del desarrollo, los conflictos socioambientales, la gobernanza neoliberal y la participación social, y pone estos marcos analíticos al servicio de la comprensión de la consulta previa como una estrategia de prevención de conflictos socioambientales. Por un lado, muestra que este derecho de los grupos étnicos excluye grupos sociales subalternizados que sufren también los efectos de los proyectos de desarrollo. Por el otro lado, expone las limitaciones que tiene para convertirse en una herramienta de prevención de conflictos.

1. Este capítulo fue publicado como artículo en el Boletín de Antropología, Universidad de Antioquia 44, 2013.

2. Para el momento de escribir de este capítulo era miembro del Grupo de Investigación Justicia y Conflicto, Escuela de Derecho, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

3. Grupo Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales, Instituto de Estudios Regionales (INER), Universidad de Antioquia UdeA, Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia.

Con este capítulo se cierra el análisis general logrado gracias a la investigación “La consulta previa como herramienta para la transformación de contextos de desarrollo y la mitigación de conflictos socioambientales” y establece la clave de lectura de los tres capítulos siguientes en los que se presentan los casos de estudio.

## 5.1 Introducción

Con la llegada del siglo XXI se consolida en Colombia un modelo de desarrollo caracterizado por la explotación intensiva de recursos naturales, la generación de nuevas fuentes de energía y la construcción de obras de infraestructura como vías y puertos, con la finalidad principal de establecer corredores de movilidad que permitan sacar nuestras materias primas a los mercados internacionales. El viraje hacia este modelo se inicia en la década de 1990, en el marco de las medidas de ajuste estructural acordadas con organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que favorecieron el desmonte de las empresas estatales y las medidas proteccionistas de la industria local, así como la liberalización comercial y la paulatina llegada de inversión extranjera. Sin embargo, fue solo hasta la implementación de las políticas de “seguridad democrática” y “confianza inversionista”, iniciadas con el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), cuando se dieron las condiciones para hacer de Colombia un destino atractivo para la inversión extranjera, particularmente en el sector minero energético<sup>4</sup>.

Una de las consecuencias de la puesta en marcha de esta agenda de desarrollo es la proliferación de conflictos socioambientales, entendidos como disputas que tienen lugar entre diferentes actores sociales (principalmente gobiernos, empresas y poblaciones locales, aunque también involucran a diferentes ONG, partidos políticos, academia) y a distintas escalas, pues no solo tienen presencia e impacto local, sino también regional, nacional e incluso global. Tales

4. Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortiz y Nicole Moussa. *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa* (Santiago de Chile: CEPAL, 1999); Juan Houghton, “Desterritorialización y pueblos indígenas”, en: *La Tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia* (Bogotá: CECOIN, 2008), 15-55.

conflictos giran en torno a las consecuencias medio ambientales y sociales derivadas de la realización de proyectos de desarrollo, definidos estos como “conjuntos relativamente coherentes de ideas y prácticas vehiculados por un grupo social, que legitiman la instalación de actividades de este grupo en un lugar determinado, justificándola mediante la idea del ‘desarrollo’”<sup>5</sup>.

Los conflictos socioambientales convocan a una discusión pública sobre la gestión de los recursos, en torno de la cual se construyen e imponen ciertas concepciones del desarrollo. Tras la publicación, en 1987, del Informe “Nuestro Futuro Común” elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, esta noción comienza a adjetivarse como “desarrollo sostenible”, entendido como aquél que que posibilita una relación con la naturaleza y aquello que llamamos los recursos de la naturaleza; de modo tal que permita satisfacer las necesidades de las generaciones del presente sin sacrificar el bienestar de las generaciones futuras.<sup>6</sup>

Se ha llamado la atención sobre la relación entre democracia y medio ambiente, en tanto la participación ciudadana constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para generar modelos sostenibles. Si la sostenibilidad reclama decisiones que favorezcan “la continuidad integral de los ecosistemas de los que depende la vida humana”, pareciera más probable que aquellas surjan de una deliberación pública, en la que puedan tomar parte actores sociales portadores de diversos intereses, diversas concepciones sobre el desarrollo y sobre la manera en que puede garantizarse la sostenibilidad y el acceso equitativo a los recursos naturales de las generaciones presentes y futuras. En este orden de ideas, los conflictos socioambientales, según la manera en que sean gestionados, pueden erigirse en una oportunidad para la expansión de la democracia o, por el contrario, para consolidar tendencias autoritarias<sup>7</sup>. Uno de los factores

5. Claudia Puerta Silva, “El proyecto del Cerrejón: un espacio nacional para los indígenas wayuu, la empresa minera y el Estado colombiano”, *Boletín de Antropología* 24, no. 41 (2010), 150.

6. Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* (Nueva York: ONU, 1987); Arturo Escobar, “El desarrollo sostenible: diálogo de discursos”, *Revista Foro*, no. 23 (1993): 98-112.

7. Barcena, Iñaki, Larrinaga, Josu y Martínez, Jone, “Democracia participativa en cuestiones ambientales. Conflictos socioambientales y agendas 21 en el País Vasco y Navarra”, *Cuadernos Bakeaz*, no 101, p. 16.

que incide en la deriva democrática de los conflictos socioambientales es la existencia y efectividad de mecanismos de participación ciudadana capaces de colmar las demandas de las poblaciones locales para incidir no sólo en las decisiones relativas a la ejecución puntual de un proyecto específico sino, cada vez más, en el cuestionamiento del modelo de desarrollo sobre el que dichos proyectos se basan.

En Colombia son particularmente débiles los mecanismos institucionalizados de participación, entendidos como los canales abiertos por las normas jurídicas y regulados para que sirvan como cauces por los cuales los ciudadanos conducen sus demandas de incidir en las decisiones públicas. El derecho colombiano no establece, de manera general, una obligación de consultar y, menos aún, de contar con el consentimiento de las poblaciones locales no étnicas que van a recibir de manera directa los impactos de los proyectos de desarrollo. La legislación encamina la participación ciudadana en estos casos, a título individual, a través del derecho a tomar parte en los procedimientos de expedición de licencias y otros trámites ambientales, para informarse, presentar argumentos o plantear recursos, sin que su opinión vaya a tener efectos vinculantes. Por lo que respecta a mecanismos institucionalizados de participación colectiva, existen figuras como las audiencias públicas ambientales y los cabildos abiertos, con efectos meramente informativos, pero no vinculantes; las consultas populares, cuya decisión sí vincula a las autoridades, tienen a su vez gran dificultad para ser espacios de participación efectiva en el contexto de estos proyectos de desarrollo, porque las consultas de orden local no pueden versar sobre decisiones que correspondan a autoridades del orden regional o nacional.<sup>8</sup>

8. Así, tratándose de un proyecto minero, donde la decisión relativa al otorgamiento de un contrato de concesión minera y la correspondiente licencia ambiental están a cargo de autoridades de orden nacional (Agencia Nacional de Minería — Agencia Nacional de Licencias Ambientales) y/o regional (la Corporación Autónoma Regional correspondiente), una consulta popular convocada por el alcalde del municipio en el que se asienta el proyecto no podría, en principio, tener efectos vinculantes sobre el proyecto. Igualmente, en el caso específico de la minería, las facultades de ordenación del territorio de las entidades locales se ven limitadas de manera considerable cuando los artículos 37 y 38 del Código de Minas disponen que las autoridades municipales o departamentales no podrán prohibir la realización de actividades mineras en sus territorios, más allá de los casos en los que la propia ley minera excluye o restringe el ejercicio de dicha actividad. Ver: Gloria Amparo Rodríguez y Lina Marcela Muñoz, *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2009); Yulieth Hillón, "La participación en conflictos socioambientales: la paradoja institucional colombiana", en *54º Congreso de Americanistas* (Viena, Universidad de Illinois, 17 de julio de 2012).

Entretanto el derecho colombiano establece un mecanismo de participación para los grupos étnicos que, al menos si se atiende a su diseño normativo, cuenta con mayores garantías y promete a estas poblaciones un margen más amplio de intervención del que permiten los mecanismos de participación ordinarios. Se trata de la consulta previa (CP), que en el caso de algunos proyectos que causan especial impacto llega a incorporar incluso una exigencia de consentimiento libre, previo e informado (CLPI).

A continuación, se explora el papel que ha desempeñado en nuestro país la consulta previa como herramienta de gestión de conflictos socioambientales con el fin de indagar si en verdad ella ofrece un espacio de discusión para los grupos étnicos mayor del que se ofrece a los ciudadanos que no movilizan una identidad étnica. Para ello, en la primera parte se examina la relación entre la figura de la consulta previa y el surgimiento de ciudadanías diferenciadas en función de la etnicidad. Luego se explora la construcción conflictiva que ha tenido la consulta previa en el derecho colombiano para ilustrar de qué manera se ha convertido en un campo social de disputa entre diversos actores sociales con concepciones también diversas del desarrollo y del bien común. Finalmente, se destacan algunas de las limitaciones que presenta la consulta previa como escenario de gestión y contención de conflictos socioambientales.

## 5.2 Consulta previa y ciudadanías étnicas

Entender por qué la consulta previa se erige como un derecho de participación reservado a los grupos étnicos requiere examinar el dispositivo de gestión de la alteridad que representa el multiculturalismo y la manera en que éste promueve la construcción de ciudadanías étnicas, esto es, sujetos de derechos diferenciados en función de su disposición para movilizar la etnicidad.

El proyecto de nación unitaria surgido tras la independencia promovía para los pueblos indígenas y, en general, para las poblaciones que constituían esos “otros” de la nación<sup>9</sup> la asimilación a los patrones culturales dominantes como

9. Rita Laura Segato, *La nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad* (Buenos Aires: Prometeo, 2007).

condición de acceso a la ciudadanía.<sup>10</sup> Este modelo asimilacionista inspiró la expedición de la Ley 89 de 1890 y, tiempo después (con importantes diferencias discursivas) se plasmó en el Convenio 107 de 1957 surgido en el seno de la Organización Internacional del Trabajo como primer instrumento de derecho internacional contemporáneo que se ocupa de los pueblos indígenas, procurando su acceso a los beneficios del desarrollo a través de su progresiva asimilación a la sociedad dominante. El Convenio 107 no prevé ningún mecanismo de participación de los pueblos indígenas, lo que confirma uno de los elementos principales de este paradigma asimilacionista: la consideración de los indígenas no como “sujetos” con capacidad de agencia y decisión sobre su propio futuro, sino como poblaciones objeto de la aplicación de las políticas de desarrollo.<sup>11</sup>

Aunque esta mirada continúa presente en la manera como algunos actores sociales definen su relación con los pueblos indígenas, lo cierto es que, a partir de la década del 80, con la irrupción de las “políticas del reconocimiento”, comienza a ser seriamente cuestionada como paradigma que enmarque la relación con los pueblos indígenas. En el seno de diversos espacios de movilización nacional e internacional, los indígenas logran articular una nueva forma de subjetividad política colectiva a partir del reconocimiento de una experiencia común: los procesos de colonización y la posterior construcción de Estados independientes en las antiguas colonias se hicieron sobre la base del despojo territorial y de la exclusión y negación del valor de sus formas de vida y sus epistemologías propias. Sobre tal base, este nuevo sujeto político emergente plantea que la reparación de la injusticia de la que ha sido víctima requiere reconocer el derecho a la “autodeterminación” de los pueblos indígenas, como punto de partida para redefinir la relación de la nación con sus “otros”.<sup>12</sup>

10. Christian Gros, *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad* (Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2000).

11. César Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados* (Bogotá: DeJusticia, 2012).

12. David Szablowski, “Re-empaquetando el CLPI: las conexiones globales y el debate sobre el consentimiento indígena para la extracción industrial de recursos”, *Anthropológica*, Año XXVIII, no. 28, sup. 1 (2010): 217-238.

Resultado de este proceso de revisión será la adopción en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de un nuevo instrumento, el Convenio 169 de 1989, basado en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural ya no como una condición transitoria a superar sino como un atributo digno de respeto y protección; igualmente, reconoce el derecho de los “pueblos indígenas y tribales”, como los denomina, “a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico”. Precisamente será este instrumento el que, por primera vez, consagre el derecho a la consulta previa.

La aprobación del Convenio 169 marca lo que podría denominarse un “giro multicultural”, e impactará de manera visible las reformas constitucionales que tendrán lugar en muchos países latinoamericanos en las dos últimas décadas, dando lugar a lo que algunos denominan el “constitucionalismo multicultural”<sup>13</sup> o el “constitucionalismo pluralista”<sup>14</sup>. El gran reto que plantea este nuevo modelo de relación es cómo integrar en una misma comunidad política, desde el reconocimiento y respeto por su diferencia, epistemologías tan plurales y divergentes como las que están presentes en los 102 pueblos indígenas que habitan en Colombia.

Reto que no hemos resuelto de manera satisfactoria no solo por la dificultad intrínseca de la propia empresa, sino porque este “giro multicultural” ha tenido lugar de manera simultánea con el “giro neoliberal” en el que se inscribe el modelo de desarrollo al que aludimos al comienzo de este trabajo. Esta convergencia se expresa en lo que Charles Hale denomina el “multiculturalismo neoliberal” para así resaltar la afinidad que existe entre el modelo de gobernanza que propone el neoliberalismo y la retórica del multiculturalismo. Neoliberalismo entendido no solo como un programa de reformas económicas orientado a eliminar el control estatal de la economía y a favorecer la inversión extranjera, sino como un proyecto político más amplio, caracterizado por la descentralización, la reducción del aparato estatal, la afirmación de derechos humanos básicos e instituciones democráticas mínimamente funcionales; una nueva dirección de

13. Daniel Bonilla, *La constitución multicultural* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores–Universidad de los Andes, 2006).

14. Raquel Yrigoyen, “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”, en *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, coords. C. Rodríguez Garavito (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011), 139-159.

la política social, entre cuyos elementos principales incluye el fortalecimiento de la sociedad civil y de los grupos intermedios que gestionen sus propios derechos. Para esto último resulta funcional el reconocimiento de derechos colectivos a los grupos culturales en situación de desventaja pues, como explica este autor, “en contraste directo con su antecedente clásico, la doctrina neoliberal no predica la destrucción de la comunidad indígena con el fin de rehacer al Indio como ciudadano, sino más bien, la reactivación de la comunidad como agente efectivo en la reconstitución del Indio sujeto de ciudadanía”<sup>15</sup>.

Una de las consecuencias de este “multiculturalismo neoliberal” es que la pertenencia a un grupo étnico se convierte en un criterio relevante de atribución de derechos y la pregunta por quién tiene el poder para reconocer a esos “otros” de la nación, esto es, quién es el competente para expedir certificados de etnicidad y qué criterios emplea para identificarlos, pasa a ser una cuestión altamente disputada, bajo este régimen de gobernanza propio del “multiculturalismo neoliberal”. En el caso colombiano, esos “otros” de la nación han sido tradicionalmente los indígenas, pero a ellos hoy se suman afrocolombianos, raizales y gitanos, como las grandes categorías de población diseñadas por el Derecho para hacer legible la etnicidad y respecto de las cuales ha empleado un modelo de gestión que ha seguido las huellas del empleado para definir la relación con los indígenas<sup>16</sup>.

A la vez que la reconoce, el Estado administra la etnicidad para mantenerla dentro de los límites que resultan compatibles con la lógica del “multiculturalismo neoliberal”, esto es, mientras las reivindicaciones de estos grupos no estorben el modelo de desarrollo económico que acompaña el modelo de gobernanza neoliberal.<sup>17</sup> Ello es posible, por un lado, gracias a la brecha que se instala entre el reconocimiento de derechos culturales, por un lado, y la negación

15. Charles R. Hale, “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala”, *Journal of Latin American Studies*, 34 (2002): 496.

16. Eduardo Restrepo, “Afrocolombianos, antropología y proyecto de modernidad en Colombia”, en *Antropología en la modernidad*, eds. M. V. Uribe y E. Restrepo (Bogotá: Colcultura, 1997), 279-319; Gros, *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*.

17. Charles R. Hale, “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala”, *Journal of Latin American Studies*, no. 34 (2002): 485-524; Christian Gros, “Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal”, en *Antropología en la modernidad*, ed. por M. V. Uribe y E. Restrepo (Bogotá: Colcultura, 1997), 15-59.



del control sobre los recursos necesarios para que aquellos derechos puedan ser realizados.<sup>18</sup> Por otra parte, mediante la cooptación y domesticación de la alteridad que resulta de distinguir entre el “indio permitido” y, por contraste, “indio insolente” o “indio alzado”<sup>19</sup>; diferenciación que resulta central al momento de configurar el sujeto de derecho que reclama un mecanismo de participación como la consulta previa, como se verá a continuación.

### 5.3 La consulta previa como campo de lucha

En una escena de la película “También la lluvia”, un grupo de actores recrea el requerimiento que los conquistadores españoles debían efectuar a los indios antes de entrar en posesión de sus territorios. Llama la atención la semejanza entre dicha institución y la figura de la consulta previa.

La fórmula ritual del Requerimiento marcaba la diferencia entre los actos legítimos e ilegítimos de conquista. En ella se hacía un recuento de las razones que legitimaban la obligación de conquistarlos para la cristiandad, luego de lo cual concluían con una fórmula cuya elocuencia amerita citarla en extenso:

Por ende, como mejor puedo os ruego y requiero que entendáis bien esto que os he dicho, y toméis para entenderlo y deliberar sobre ello el tiempo que fuere justo, y reconozcáis a la Iglesia por señora y superiora del universo mundo, y al Sumo Pontífice llamado Papa, en su nombre, y al rey y a la reina nuestros señores, en su lugar, como superiores y señores y reyes desas Islas y Tierra Firme, por virtud de la dicha donación, y consintáis y deis lugar que estos padres religiosos vos declaren y prediquen lo susodicho.

Si así lo hicieréis, haréis bien, y aquello a que sois tenidos y obligados, y Sus Altezas, y yo en su nombre, os recibirán con todo amor y caridad, y os dejarán vuestras mujeres, hijos y haciendas libres sin servidumbres, para que dellas y de vosotros hagáis libremente todo lo que quisieréis y por bien tuviereis y no os compelerán a que os tornéis cristianos, salvo si vosotros, informados de la verdad, os quisieréis convertir a nuestra santa fe católica, como lo han hecho casi todos los vecinos de las otras islas, y allende resto, Su Alteza os dará muchos privilegios y exenciones, y os hará muchas mercedes.

18. Charles R. Hale, “Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America”, *Political and Legal Anthropology Review (PoLAR)* 28, no. 1 (2005): 10-28.

19. Hale, “Neoliberal Multiculturalism...”

Si no lo hicierdes, o en ello dilación maliciosamente pusiereis, certifico que con ayuda de Dios yo entraré poderosamente contra vosotros y os haré guerra por todas las partes y maneras que yo pudiere, y os sujetaré al yugo y obediencia de la Iglesia y de sus Altezas, y tomaré vuestras personas y vuestras mujeres e hijos y los haré esclavos, y vuestros bienes, y os haré todos los males y daños que pudiere, como a vasallos que no obedecen ni quieren recibir a su señor y le resisten y contradicen; y protesto que las muertes y daños que dello se recrecieren sean a vuestra culpa, y no de Su Alteza ni mía, ni destos caballeros que conmigo vinieron, y de cómo os digo y requiero pido al presente escribano que me lo dé por testimonio y signado, y a los presentes ruego que dello sean testigos<sup>20</sup>.

Uno se vería tentado a reemplazar la finalidad de cristianización, con la de llevar el desarrollo y la insistencia en que los indios se tomen el tiempo “justo” y que no dilaten su respuesta al requerimiento del conquistador, con la necesidad actual de regular un procedimiento expedito de consulta, para así concluir que poco va del Requerimiento y la consulta previa pues, en definitiva, ambas instituciones cumplen la función de legitimar prácticas colonialistas, aunque en claves axiológicas y discursivas distintas. En ambos casos se pretende universalizar una finalidad —antes la cristianización, hoy el desarrollo— de modo tal que constituya una buena razón para el otro que se verá afectado por los medios que serán empleados para alcanzar dicho fin.

Aun cuando establecer la semejanza entre ambas instituciones permite apreciar la continuidad en los rituales de legitimación de prácticas colonialistas, es preciso intentar un análisis que ponga de presente también las diferencias que median entre ellas y que a la vez permita captar la complejidad de la consulta.

Una diferencia relevante es que la adopción de la consulta previa fue en buena medida el resultado de la propia gestión del movimiento indígena, que a través del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas influyó en la reapertura del debate que daría lugar a la revisión del Convenio 107 y a la adopción del Convenio 169 de la OIT y, más recientemente, de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007. También la agencia del movimiento indígena ha sido decisiva en la puesta en práctica de dicha

20. Silvio Zavala, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América* (México: Porrúa, 1971), 216-217.

figura, pues sin el litigio en casos de omisión de consulta previa, ésta se habría quedado escrita en el Convenio 169 y no habría contado con el importante corpus jurisprudencial que ha contribuido a definir su alcance y obligatoriedad<sup>21</sup>.

Otro elemento es que en la consulta previa entra en juego el Estado, llamado a asumir una posición muy compleja, pues a la vez que está comprometido con la realización de la agenda de desarrollo, también debe garantizar que se lleve a cabo sin desmedro de los derechos de las poblaciones locales. De ahí que una de las preguntas centrales se refiera al lugar que debe ocupar y el que efectivamente ocupa el Estado en los procesos de consulta previa.

Un tercer elemento, que pone de manifiesto la complejidad de la consulta previa, es destacado por César Rodríguez, quien sugiere entenderla no como un derecho más, al lado de los otros que fueron consagrados en el Convenio 169 de la OIT y demás instrumentos internacionales y de derecho interno, sino como “un nuevo enfoque sobre los derechos étnicos”, un modelo de gestión de la alteridad que se propone reemplazar el enfoque asimilacionista que predominó hasta finales del siglo xx.<sup>22</sup>

Según explica este autor, en las discusiones previas a la aprobación del Convenio 169 en el seno de la Organización Internacional del Trabajo se enfrentaron dos posiciones en torno al alcance del derecho a la participación: mientras los representantes de los Estados y de los empleadores estaban de acuerdo en reconocer un derecho a la “participación” de los pueblos indígenas en las decisiones que pudieran afectarlos, los representantes de los trabajadores respaldaron la versión más exigente, propuesta por el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, que defendía el derecho de estos pueblos a tener el “control” sobre las decisiones relativas a su desarrollo. El borrador inicial del Convenio se inclinaba en esta última dirección, al señalar que “debía procurarse el consentimiento”

21. Como señala David Szablowski: “el activismo indígena ha tenido éxito en cuanto a forzar un debate que la industria probablemente hubiera preferido evitar. Han tenido éxito en obligar a las firmas y a otros actores a involucrarse al menos con la noción del CLPI. También, significativamente, los esfuerzos del activismo indígena han tenido éxito en forzar que este involucramiento haya tenido lugar mayormente en el terreno discursivo elegido por el movimiento: el del derecho internacional y los derechos humanos internacionales” (Szablowski, “Re-empaquetando el CLPI...”, p. 234).

22. Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov...*

de los pueblos indígenas en relación con las decisiones que pudieran afectarlos, pero los representantes de los empleadores y de los gobiernos no aceptaron un estándar tan exigente. Al cabo de muchas discusiones se adoptó la ambigua fórmula de la “consulta”, en el intento de conciliar visiones tan divergentes sobre el alcance de la participación. En el artículo 6º del Convenio se establece la obligación de los gobiernos de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, señalando que tales consultas deberán efectuarse “[...] con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”<sup>23</sup>. Lo que significara “consultar” fue una cuestión librada al momento de la interpretación, pues como señala Roberto Pineda, dicha expresión se erige en “una especie de babel”: mientras para algunos equivale a “informar”, para otros significa “tener en cuenta el punto de vista del otro, pero conservando la potestad de decidir”; otros, en cambio, la interpretan en el sentido de “concertar, acordar” e incluso “otorgar o reconocer al consultado la capacidad de decidir”<sup>24</sup>.

La génesis de la expresión “consulta previa”, fórmula de compromiso entre la “participación” y la “autodeterminación”, muestra que su ambigüedad fue deliberada, pues permitió diferir a otro momento —su concreción en normas de derecho interno en cada uno de los Estados que ha ratificado el Convenio— las luchas interpretativas en torno al alcance de este mecanismo. Asimismo, esta ambigüedad ha permitido que ella se convierta en un campo socio jurídico en el que diversos actores disputan en torno a lo que significa consultar y ser

23. Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT* (Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2009), 59. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_126163.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_126163.pdf). Otras disposiciones del Convenio que establecen obligaciones de participación y consulta son los artículos 7 (participación en la elaboración de planes de desarrollo y en estudios sobre los impactos sociales, espirituales, culturales y medioambientales de los proyectos de desarrollo nacional y regional), 15 (aprovechamiento de recursos naturales), 16 (traslado de poblaciones previo consentimiento). Más allá de estas disposiciones, y confirmando que la consulta previa se erige en un nuevo paradigma de gestión de la alteridad, la definición del alcance de los derechos reconocidos en este Convenio queda, en general, librada a procesos de consulta y participación con los pueblos interesados.

24. Roberto Pineda Camacho, “Consulta” en *Palabras para desarmar*, ed. M Serje de la Ossa, Roberto Pineda Camacho (Bogotá: Ministerio de Cultura, 2002), 92-96.

consultado, a quiénes se consulta, cuándo se consulta, para qué se consulta y, sobre todo, qué ocurre cuando no se llega a un acuerdo o no se obtiene el consentimiento sobre la medida objeto de consulta.<sup>25</sup> En el trasfondo de estas discusiones también están en juego las discrepantes concepciones del desarrollo, del bien común y de la relación con la alteridad que sostienen cada uno de los actores involucrados en los procesos de consulta.

En relación con esto último, Rodríguez destaca que en las disputas para definir el significado y alcance de la expresión consulta previa, básicamente se enfrentan tres paradigmas de gestión de la alteridad, caracterizados en la siguiente matriz<sup>26</sup>:

**TABLA 1.** Modelos de gestión de la alteridad.

Asimilación	“Multiculturalismo neoliberal”	“Multiculturalismo contra-hegemónico”
El “otro” como objeto de aplicación de políticas de desarrollo. Consulta como “información” o “socialización”.	Pluralidad jurídica. Regulaciones flexibles y concertadas entre actores públicos y privados. Énfasis en el procedimiento. Judicialización de conflictos sociales.	Autodeterminación como derecho a tener control efectivo sobre territorio y demás condiciones de reproducción física y cultural del grupo. Interculturalidad. Consentimiento libre, previo e informado (CLPI); poder de veto.

*Fuente:* Elaboración propia.

En el centro se sitúa el modelo de gobernanza del “multiculturalismo neoliberal” (que este autor denomina “Etnicidad.gov”), por cuanto posibilitó el surgimiento de la consulta previa, pues no bastaba con la agencia del movimiento indígena, sino que era preciso encontrar eco en las empresas y gobiernos. Y la consulta fue bien recibida por estos actores porque resultaba funcional a un

25. Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov...*

26. *Ibid.*, 51.

modelo de gobernanza cuyas principales características están claramente presentes en el diseño de la consulta previa.<sup>27</sup>

Esta concepción es disputada por el paradigma de la autodeterminación planteado por el movimiento transnacional por los derechos indígenas que plantea una visión de “multiculturalismo contra-hegemónico”. Autodeterminación que no formula una demanda de secesión, sino que reclama el derecho de estos pueblos a tener control efectivo sobre las condiciones de las que depende su reproducción física y cultural, y avanzar hacia relaciones simétricas de poder y reconocimiento con los demás miembros de la comunidad política más amplia de la que forman parte. Desde esta perspectiva, el reconocimiento del derecho al territorio incorpora el derecho a decidir sí y como se explotan sus recursos, e incluso a que se admita una manera distinta de relacionarse con estos bienes comunes que tenga en cuenta epistemologías diversas. En este orden de ideas, la consulta es entendida como “consentimiento”, en el contexto de un diálogo intercultural en el cual se admita que las poblaciones consultadas tienen derecho a decir no e incluso, cuando no se da las condiciones para un diálogo simétrico, a negarse a participar en los procesos de consulta.

Finalmente, en la definición del significado y alcance de la consulta previa tampoco están ausentes ecos del viejo paradigma asimilacionista que, si bien formalmente superado tras la adopción del convenio 169 de la OIT, sigue moldeando las interpretaciones de los textos normativos y las prácticas de muchos de los actores que conciben al “otro” más bien como un objeto de aplicación de las políticas de desarrollo en lugar de un interlocutor digno de igual reconocimiento y respeto. Bajo esta óptica, la consulta apenas si puede ser entendida, desde una concepción procedimental débil, como mera “información” o “socialización” de proyectos cuyo diseño y ejecución no es sometido a discusión con las comunidades, y en el que a lo sumo se está dispuesto a negociar con los líderes la adopción de algunas medidas de mitigación y compensación de impactos

27. Ibid.

y pequeñas obras sociales a cambio de las cuales aquellos se comprometían a no obstaculizar la cumplida ejecución del proyecto.<sup>28</sup>

A continuación examinaremos de qué manera estos paradigmas de gestión de la alteridad se disputan la definición sobre el significado y alcance de la consulta previa en el derecho internacional y en el derecho interno.

## 5.4 La lucha por la consulta en el derecho internacional

La siguiente matriz ilustra la concepción de la participación en la que se inscriben los diversos instrumentos de derecho internacional que se han ocupado de regular la consulta previa:

**TABLA 2.** Construcción de la consulta previa en el Derecho Internacional.

Concepción débil	Consulta Previa (CP)	Concepción fuerte: Consentimiento (CPLI)
Banco Mundial-CFI	Convenio 169 / 1989 OIT	Informes Relator ONU para Pueblos Indígenas
Políticas operativas BID		Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)-ONU
Principios de Ecuador		Una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT (2009)
Principios Voluntarios de la OCDE		Sistema Interamericano de DDHH
Consejo Internacional de Minería y Metales		
Comisión Mundial de Represas		

*Fuente:* Elaboración propia.

El punto de partida lo constituyen las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, situadas en el centro de la matriz por cuanto se erigen en la arena discursiva donde se libran las batallas por la definición del sentido de la consulta previa. De un lado, se presenta una apropiación en clave procedimental débil de esta figura por parte de los instrumentos de “derecho blando” producidos por diversos organismos multilaterales: el Banco Mundial, directamente o a través

28. Ibid.

de la Corporación Financiera Internacional (CFI), ha emitido diversas directivas, entre las que se destacan el Manual de Prácticas de Divulgación y Consulta Pública,<sup>29</sup> el Manual para la Preparación de un Plan de Reasentamiento<sup>30</sup>, la Política Operacional O.P. 4.01 sobre pueblos indígenas<sup>31</sup> y, más recientemente, las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Social y Ambiental.<sup>32</sup> Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se ha referido a la consulta previa en sus políticas operativas sobre reasentamiento involuntario<sup>33</sup> y sobre pueblos indígenas.<sup>34</sup> También es importante considerar los llamados Principios de Ecuador, expedidos por primera vez en 2003 y objeto de permanente actualización, como una especie de código de conducta corporativo que condiciona la inversión por parte de un grupo de bancos que financian proyectos de desarrollo<sup>35</sup>, así como los principios voluntarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico<sup>36</sup>. Finalmente, las propias empresas transnacionales, a través de organizaciones que las agrupan o de las que forman parte, han expedido códigos de conducta para proyectos específicos como la Guía de Buenas Prácticas con Pueblos Indígenas adoptada por el Consejo Internacional de Minería y Metales<sup>37</sup>, o las recomendaciones planteadas en el Informe Final de la Comisión Mundial de Represas<sup>38</sup>.

29. Corporación Financiera Internacional (CFI), *La divulgación y la consulta pública: un instrumento eficaz para la actividad empresarial. Manual de prácticas* (Corporación Financiera Internacional (CFI), 1998).

30. Corporación Financiera Internacional (CFI), *Manual para la preparación de un plan de reasentamiento* (Corporación Financiera Internacional (CFI), 2002).

31. Banco Mundial (BM), *Política operacional O.P. 4.01* (Banco Mundial (BM)).

32. Corporación Financiera Internacional (CFI), *Normas de desempeño sobre sostenibilidad social y ambiental* (Corporación Financiera Internacional, 2012).

33. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Política operativa sobre pueblos indígenas”, *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2032314>.

34. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). “Política operativa sobre pueblos indígenas”.

35. Ver: [https://equator-principles.com/wp-content/uploads/2017/03/equator\\_principles\\_III.pdf](https://equator-principles.com/wp-content/uploads/2017/03/equator_principles_III.pdf)

36. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Principios de Gobierno Corporativo* (Paris: Éditions OCDE, 2016).

37. Consejo Internacional de Minería y Metales (CIMM), “Guía de buenas prácticas con pueblos indígenas”, Consejo Internacional de Minería y Metales (CIMM), 2015.

38. World Commission on Dams, *Dams and Development. A new framework for decision-making* (World Commission on Dams, 2000); Szablowski, “Re-empaquetando el CLPI...”; César Rodríguez Garavito, Meghan Morris, Natalia Orduz y Paula Buriticá. *La consulta previa a los pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2010).



Estos instrumentos aluden a la necesidad de realizar consulta previa con los pueblos indígenas y, más ampliamente, con la población local que recibe el impacto de los proyectos; incluso, en los más recientes se incorpora el estándar del Consentimiento Libre, Previo e Informado. Sin embargo, todos ellos apuntan a una concepción débil de la participación, por las razones de orden instrumental que en ellos se ofrecen para justificar la realización de consultas: lograr la viabilidad social de los proyectos y evitar los sobrecostos de diverso orden asociados al rechazo de la población local; por la interpretación restrictiva que proponen acerca del alcance del Convenio 169 de la OIT, al reiterar que no existe un derecho de veto por parte de las comunidades o recomendar la realización de consultas solo en proyectos que se lleven a cabo en los países signatarios de este convenio; finalmente, por el carácter no vinculante de dichos instrumentos, cuya verificación queda librada al monitoreo de las propias empresas o de los organismos multilaterales que los expiden, sin que en general cuenten con mecanismos para hacerlos exigibles en vía judicial.<sup>39</sup>

En el otro extremo de la matriz podría situarse la definición del alcance de la consulta previa efectuada por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, quien en diversos informes ha propuesto interpretaciones más exigentes del derecho a la consulta<sup>40</sup>, algunas de ellas acogidas en la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (DDPI), la cual, en varias de sus disposiciones, eleva el estándar de consulta hacia consentimiento<sup>41</sup>.

39. Szablowski, “Re-empaquetando el CLPI...”

40. Los informes del Relator Especial de la ONU para Pueblos Indígenas (cargo que, a la fecha, han ocupado Rodolfo Stavenhagen y James Anaya) están disponibles en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/reports.htm>. y en [http://ap.ohchr.org/documents/sdpage\\_e.aspx?m=73&t=9](http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?m=73&t=9) (consultadas el 8 de octubre de 2012).

41. Entre las disposiciones relevantes de la Declaración se destacan los artículos 19 (obligación general de celebrar consultas orientadas a obtener CLPI antes de adoptar y aplicar medidas administrativas o legislativas que afecten a los pueblos indígenas), 10 (CLPI para el traslado de poblaciones), 11 (restitución bienes culturales que hayan sido privados sin su CLPI), 12 (adoptar medidas para combatir discriminación en consulta y cooperación con pueblos indígenas), 17.2 (medidas para erradicar trabajo infantil en consulta y cooperación), 22 (derecho a determinar su propio desarrollo, participar activamente en la elaboración, determinación y aplicación de los planes y programas económicos y sociales que les conciernen), 27 (derecho a participar en el procedimiento para reconocer y adjudicar derechos sobre

Además de instar, en sus informes de visita a los países signatarios de la Convención, a respetar el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de autorizar la explotación de recursos naturales en sus territorios, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos formuló una propuesta de Declaración Americana de Derechos de Pueblos Indígenas, aún no aprobada, que recoge el estándar del consentimiento; asimismo, ha cumplido un importante rol a través de la selección y presentación ante la Corte Interamericana de casos que involucran la omisión de los Estados de consultar a los pueblos indígenas y tribales proyectos de desarrollo que impactan sus territorios.<sup>42</sup> En la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la sentencia de 2007 que resuelve el caso *Saramaka vs. Suriname* constituye un pronunciamiento decisivo en esta orientación más exigente del derecho a la consulta, al señalar, que: “cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones” (num. 134)<sup>43</sup>. A continuación veremos el impacto de este pronunciamiento en el debate local en torno al alcance del derecho a la consulta.

.....  
sus tierras), 28 (reparación por restitución o indemnización por las tierras, territorios y recursos que hayan sido utilizados, dañados, confiscados sin CLPI), 29 (no almacenamiento ni eliminación de materiales peligrosos en territorios sin CLPI), 30 (consultas eficaces antes de utilizar tierras y territorios para actividades militares), 32 (consultas orientadas a CLPI antes de aprobar cualquier proyecto que afecte tierras, territorios, recursos, particularmente minerales, hídricos y otros), 36 (adoptar medidas para facilitar contacto pueblos interfronterizos en consulta y cooperación), 38 (consulta y cooperación para adoptar medidas orientadas a alcanzar los fines de la DDPI).

42. Laura Posada Correa, “La consulta y el consentimiento libre, previo e informado como herramientas de litigio de los grupos étnicos” (Tesis de pregrado, Universidad EAFIT, 2012).

43. Sin embargo, en una sentencia más reciente (*Sarayaku vs. Ecuador*), que contiene una profusa motivación sobre el alcance del derecho a la consulta, la Corte Interamericana omite la referencia a la necesidad de obtener el consentimiento en caso de proyectos de alto impacto, así como a las recomendaciones del Relator de la ONU para Pueblos Indígenas y a las disposiciones de la DDPI que fueron citadas en la fundamentación de la decisión adoptada en el caso *Saramaka vs. Suriname*. Matización que tal vez puede explicarse como respuesta al descontento manifestado por algunos Estados signatarios de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, como Brasil, Ecuador y Venezuela, quienes en la actualidad encabezan una iniciativa orientada a la revisión y recorte de algunas de las competencias de los órganos que integran el SIDH.

## 5.5 La lucha por la definición del alcance de la consulta previa en el derecho colombiano

TABLA 3. Construcción de la consulta previa en el derecho interno.

Concepción procedimental débil	Consulta Previa (CP)	Consentimiento (CLPI)
Decreto 1320/1998	Constitución (art. 330)	Decreto 1397/1996
Consejo de Estado	Ley 21/1991 (Convenio 169 OIT)	Corte
Directiva Presidencial 01/2010	Leyes 70 y 99 / 1993	Constitucional
Proyecto ley consulta previa	Dirección General de Asuntos Indígenas (1994-1998)	(T-769/2009,
Conceptos Dirección Consulta previa Ministerio del Interior	Corte Constitucional (1997-2012)	T-129/2011, entre otras)

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del derecho interno, entre 1991 y 1996 se asiste a una primera fase de formulación legal y constitucional en la que encontramos, en el centro de la matriz, la ley 21 de 1991, que ratifica el convenio 169 de la OIT; la consagración constitucional del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cuando se proyecte la explotación de recursos naturales en sus territorios; las leyes 70 y 99 de 1993, que extienden el derecho a la consulta a la población afrocolombiana y la incorporan dentro del trámite de licenciamiento ambiental. Entre los años 1994 a 1998 se inicia la puesta en funcionamiento de la consulta previa con la elaboración, por parte de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior (DGAÍ), de una política para los pueblos indígenas que entre sus puntos principales incluía el impulso de la consulta previa y demás mecanismos orientados a facilitar su participación<sup>44</sup>, con fundamento en la cual la DGAÍ elaboró un Marco de Referencia para la consulta previa, que vino a suplir la inexistencia de una reglamentación al respecto.<sup>45</sup>

44. Aprobada por el Consejo de Política y Social del Gobierno en el Documento CONPES No. 2773 del 5 de abril de 1995.

45. Gladys Jimeno Santoyo, "Posibilidades y perspectivas de los pueblos indígenas en relación con las consultas y concertaciones en el sector minero en América Latina y el Caribe: exploración temática" (Documento inédito (suministrado por la autora), 2002), 39.

Otras instituciones estatales como las oficinas delegadas para asuntos étnicos de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría, respectivamente, participaron de manera activa en el desarrollo de la consulta previa durante los primeros años de su puesta en ejecución<sup>46</sup>, en contraste con la actitud asumida por otras entidades gubernamentales, como los ministerios de Minas y Medio Ambiente y Ecopetrol, quienes mostraron reparos frente al Marco de Referencia para la consulta previa propuesto inicialmente por la DGAI y presionaron para lograr una regulación que priorizara el interés en la explotación eficiente de los recursos naturales, respecto del interés en la protección de los derechos de las minorías étnicas y en la construcción de espacios de diálogo intercultural.<sup>47</sup>

Entretanto, el movimiento indígena ha manifestado desde el comienzo una postura ambivalente frente a este mecanismo: mientras la omisión de consulta ha sido un argumento empleado con frecuencia para demandar la inconstitucionalidad de normas y la suspensión de proyectos inconsultos o mal consultados, a la vez se formulan duros cuestionamientos e incluso se rechaza participar en procesos de consulta. En un comienzo, tal fue la actitud adoptada por el pueblo U'wa respecto del proyecto de exploración de petróleo en su territorio ancestral, como también por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) que, en lugar de la consulta, reclamaba la creación de instancias de concertación con las autoridades indígenas, como el mecanismo de participación realmente eficaz para la protección de sus derechos.

Resultado de esta demanda, y del proceso de negociación con el gobierno que tuvo lugar a raíz de la toma de la Sede del Episcopado por integrantes del movimiento indígena, será la expedición del decreto 1397 de 1996, por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas. Prueba del amplio alcance proyectado para este mecanismo en las normas que le dieron vida fue la facultad conferida a la Mesa de Concertación para suspender o revocar las

46. Así, por ejemplo, fue la Defensoría del Pueblo la entidad encargada de presentar las demandas de nulidad y de tutela dirigidas a impugnar la concesión de una licencia ambiental para la exploración de petróleo en territorio U'wa; demandas que a la postre abrirían la puerta para los primeros desarrollos jurisprudenciales en materia de consulta previa por parte de la Corte Constitucional (Sentencia SU-039/1997).

47. Jimeno Santoyo, "Posibilidades y perspectivas de los pueblos indígenas...".

licencias ambientales de proyectos que puedan afectar la integridad económica, social o cultural de los pueblos o comunidades indígenas, que a la postre fue declarada nula por el Consejo de Estado<sup>48</sup>.

Más que los instrumentos legales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional tendrá una importancia decisiva en el desarrollo normativo de la consulta previa en Colombia. Después de una primera fase (1992-1996) en donde la Corte consolida su doctrina sobre reconocimiento de la diversidad cultural pero no efectúa ningún desarrollo sobre la consulta previa<sup>49</sup>, la sentencia SU-039/1997 marcará el inicio de la línea jurisprudencial en torno a este derecho, al ordenar suspender un proyecto de exploración de petróleo en territorio U'wa, hasta que no se realizara una consulta en debida forma, de acuerdo a los lineamientos que la propia Corte, con base en la *Una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*, establece en la sentencia.

En respuesta a esta decisión el gobierno expidió el decreto 1320 de 1998, que reglamenta la consulta previa con comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales en sus territorios. Dicha norma fue objeto de diversos cuestionamientos y reclamaciones ante la OIT, tanto por haber sido elaborada de manera inconsulta, como por su contenido que, entre otros aspectos, limita la consulta a grupos indígenas o afrodescendientes que habiten en resguardos o territorios colectivos debidamente titulados o aquellos cuya presencia haya sido certificada por el Ministerio del Interior y prevé un procedimiento muy acelerado que no considera los tiempos ni los mecanismos de toma de decisión de las comunidades<sup>50</sup>. Los informes elaborados por el Comité

48. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 8 de octubre de 1998, radicación 4373 C.P. Libardo Rodríguez.

49. En los casos resueltos durante este período encontramos que la omisión de la consulta previa no forma parte ni de los argumentos centrales presentados por algunas comunidades indígenas para oponerse a la realización de ciertos proyectos en sus territorios, como la construcción de una carretera en el resguardo embera de Cristianía (T-428/1992), la instalación de un radar en territorio del resguardo de Monochoa (T-405/1993) o la explotación de madera en el resguardo embera de Chajeradó (T-380/1993), ni de las consideraciones tenidas en cuenta por la Corte para decidir sobre los conflictos surgidos con ocasión de la realización de dichos proyectos.

50. En el afán de priorizar el interés de las empresas por obtener con celeridad los permisos para la explotación de recursos naturales, el decreto 1320/1998 llegó al extremo de señalar que, en caso de desacuerdo entre las partes durante la realización de la reunión de consulta previa, tendría lugar una suspensión por una sola vez y por el término máximo de 24 horas para que cada una de las partes evalúe las propuestas.

de Expertos de la OIT, encargado de examinar las reclamaciones, coincidieron en solicitar al Gobierno Nacional la modificación del Decreto 1320 de 1998, para adecuarlo al espíritu del Convenio 169.

Una comparación entre los decretos 1397 de 1996 y 1320 de 1998, expedidos con una diferencia de tiempo relativamente corta, por un mismo gobierno, el de Ernesto Samper Pizano, pero con dos concepciones bien distintas del alcance de la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan, pone de manifiesto no sólo los efectos que la presión de sectores sociales con intereses contrapuestos tienen en la producción de normas jurídicas igualmente antagónicas, sino además el carácter fragmentado y muchas veces contradictorio en que se manifiesta la acción del diverso conjunto de agencias que suelen agruparse bajo la idea común del Estado y, más precisamente, de aquella parte del mismo que identificamos como el Gobierno.

Tales visiones contrapuestas en torno al alcance de la consulta previa también se manifestarán en la jurisprudencia de los altos Tribunales colombianos. El primer episodio de esta confrontación tuvo lugar en 1997, cuando el Consejo de Estado y la Corte Constitucional se enfrentaron a propósito de los requisitos que debía cumplir la consulta previa al otorgamiento de la licencia ambiental para el proyecto de exploración petrolera en territorio U'wa<sup>51</sup>. Tiempo después ambos tribunales volvieron a tener discrepancias, esta vez en torno a la constitucionalidad del decreto 1320 de 1998: mientras el Consejo de Estado consideró que, salvo la norma que establecía la suspensión, por un máximo de 24 horas, de la audiencia de consulta previa en caso de desacuerdo entre las partes, tanto el resto de los contenidos como el procedimiento de aprobación del decreto 1320 de 1998 se ajustaban a la Constitución y a la ley<sup>52</sup>, en diversos pronunciamientos la Corte Constitucional ha ordenado inaplicar en su conjunto, por

51. Mientras el Consejo de Estado encontró que con las dos reuniones realizadas entre representantes de la empresa, el gobierno y la comunidad se tenía por satisfecho el requisito de la consulta, la Corte Constitucional determinó que tales encuentros marcaban el inicio pero no agotaban el trámite de consulta y que, por tanto, la precipitada expedición de la licencia ambiental para el proyecto petrolífero, vulneraba los derechos del pueblo U'wa.

52. Sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Ponente: J. Polo Figueroa, 20 de mayo de 1999, Rad. 5091.

inconstitucional, el Decreto 1320 a los procesos de consulta que se adelantan en los casos concretos materia de decisión<sup>53</sup>.

En lo sucesivo, la jurisprudencia constitucional se ha mantenido como la principal fuente de normatividad sobre consulta previa, lo que evidencia la tendencia a la judicialización de los conflictos sociales y, en particular, la estrategia del movimiento indígena de llevar ante la Corte Constitucional las batallas por la interpretación de este derecho. Esto ha dado lugar al desarrollo de un extenso corpus jurisprudencial en el que se amplía la exigencia de consulta no sólo a los proyectos de explotación de recursos naturales, sino a todo tipo de actuaciones administrativas susceptibles de afectar de manera directa a los grupos étnicos, como también a la declaratoria de inconstitucionalidad, entre otras, de dos importantes leyes que estructuraron la política forestal (C-030/2008) y agraria (C-175/2009) del gobierno Uribe.

La sentencia T-769/2009, que resuelve una tutela interpuesta a raíz de las irregularidades en el proceso de consulta del proyecto de explotación minera Mandé Norte, marcará otro hito importante en esta tendencia a expandir el alcance y reforzar las exigencias del derecho a la consulta previa. Con fundamento en las consideraciones expuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Saramaka vs. Suriname*, la Corte Constitucional establece la necesidad de obtener Consentimiento Libre, Previo e Informado cuando se trate de proyectos de alto impacto, como los de gran minería, que amenacen la supervivencia física y cultural de los grupos étnicos.

De nuevo esta sentencia originó la reacción tanto de la empresa interesada en el proyecto Mandé Norte como del Ministerio del Interior, quienes interpusieron sendas demandas de nulidad en su contra. Asimismo, días después de salir a la luz pública el texto completo del fallo de la Corte, se expidió de manera inconsulta la Directiva Presidencial 01 de 2010, a través de la cual el presidente Uribe, apelando al mecanismo de la interpretación oficial, instruye a

53. Al respecto ver sentencias T-652/1998 (construcción de represa de Urrá en territorio Embera-Katío del Alto Sinú); SU-383/2003 (fumigación de cultivos ilícitos en territorios indígenas de la Amazonía); T-955/2003 (explotación de maderas en los territorios de comunidades negras de la cuenca del río Cacarica); T-880/2006 (certificación de presencia de comunidades para la explotación de petróleo en territorio Motilón — Bari).

las dependencias gubernamentales que intervienen en los procesos de consulta sobre las fases que lo integran, el tipo de medidas que deben ser consultadas y aquellas en las que no procede tal mecanismo; de paso, aprovecha la ocasión para señalar que en ningún caso la consulta implica poder de veto de las comunidades, punto que, precisamente es el que se reabre a raíz del pronunciamiento de la Corte Constitucional en el caso *Mandé Norte*. Aunque al resolver la demanda de nulidad contra esta sentencia (Auto 053/2012), así como en decisiones posteriores, la Corte ha reiterado la exigencia de obtener el consentimiento cuando se trate de proyectos de alto impacto<sup>54</sup>, las posturas divergentes de varios de sus integrantes sobre el alcance de este derecho hacen pensar que, en caso de producirse una sentencia de unificación sobre el tema<sup>55</sup>, la Corte llegue a una fórmula de compromiso que matice el alcance del consentimiento para hacerlo compatible con la negativa a reconocer un poder de veto de las comunidades.

En los últimos dos años el gobierno nacional ha intensificado sus esfuerzos para sacar adelante una ley estatutaria que regule de manera íntegra la materia, en el intento de disputar a la jurisprudencia constitucional su rol protagónico en la definición del alcance de la consulta previa. Sin embargo, el borrador del proyecto de ley ha recibido fuertes críticas de parte de los voceros del movimiento indígena y afrodescendiente, así como de otras organizaciones sociales, por considerar que reduce a su mínima expresión el derecho a la consulta y, en general, que no hace falta una ley pues la necesidad de regulación está cabalmente satisfecha con las reglas fijadas en el Convenio 169, en la Declaración de Pueblos Indígenas y en la jurisprudencia constitucional.<sup>56</sup> Así, mientras el gobierno nacional logra someter a consulta con los grupos étnicos tan controvertido proyecto, entretanto disputa a la jurisprudencia constitucional el poder

54. Así lo ha señalado, entre otras, en las sentencias T-1045A/2010 (explotación minera en La Toma) y T-129/2011 (construcción de una vía, titulación minera y proyecto de interconexión eléctrica que impacta los resguardos de Pescadito y Chidima).

55. Las sentencias de unificación (identificadas como *su*) tienen lugar cuando, a solicitud de uno de sus integrantes, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que un caso de tutela (usualmente decidido en salas de revisión compuestas por 3 magistrados), deba ser sometido a su consideración con el fin de unificar la jurisprudencia o cuando la trascendencia del tema amerite su estudio por todos los magistrados (artículo 54-A del Reglamento Interno de la Corte Constitucional).

56. "Consulta previa, 'campo minado' normativo". (05 de octubre de 2012). *El Nuevo Siglo*. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2012-consulta-previa-campo-minado-normativo>.



regulatorio sobre la consulta a través de conceptos, emanados de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en los que se expresa de manera clara la intención de reducir los eventos en los que esta procede y convertirla en un trámite puramente formal, sin incidencia alguna en el diseño de los proyectos y en la toma de decisiones administrativas.<sup>57</sup>

Tras este recuento de las luchas por la definición del significado y alcance del derecho a la consulta, encontramos que los instrumentos de derecho legislado tienden a situarse en el punto intermedio de la matriz, por cuanto en ellos las palabras son medidas y calculadas para lograr el efecto retórico de legitimación a través del reconocimiento del otro como interlocutor, pero sin llegar a admitir de modo expreso y sin ambages un poder de veto de las comunidades, siendo esto lo que está en juego allí donde se enfrentan visiones radicalmente distintas del desarrollo o bien cuando, pese a no estar involucradas epistemologías radicalmente diversas, las comunidades no se sienten incluidas dentro del proyecto tal y como se propone. En este caso, los textos legales cumplen la función de delimitar el espacio discursivo dentro del cual los demás actores luchan por sacar adelante su propia comprensión de lo que significa consultar y ser consultado.

Tanto las empresas como una parte considerable de las agencias gubernamentales entienden la consulta desde una perspectiva procedimental débil, pues sólo así resulta compatible con los ritmos de ejecución de agendas legislativas, indicadores de gestión de administración pública, viabilidad económica de proyectos que requieren pronta y cumplida ejecución. A pesar de ello, en esta visión de la consulta también pesa, en buena medida y en algunos actores, una postura asimilacionista incapaz de reconocer en el otro a un sujeto digno de consideración y respeto; un sujeto con quien a lo sumo se negocian impactos

57. Es el caso del concepto emitido el 2 de octubre de 2012 por el Director de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en respuesta a la inquietud planteada por la directora del Departamento Nacional de Planeación sobre la oportunidad para realizar la consulta en el caso de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías. Tras relacionar una extensa lista de iniciativas, proyectos, obras o actividades que no requieren consulta previa, se precisa que, en el caso de proyectos financiados con recursos de regalías la consulta tiene lugar “una vez agotado el procedimiento de presentación, evaluación, aprobación y ya se encuentren para su ejecución” y debe ser efectuada por la persona natural o jurídica a quien se adjudicó el contrato (OFI12-0025110-DCP-2500). Bajo estas condiciones, es claro que la consulta es concebida como una mera formalidad sin capacidad de incidir en el diseño del proyecto ni de modificar las condiciones bajo las cuales se contrató su ejecución.

puntuales, pero cuya epistemología nada tiene que aportar a la discusión sobre lo que significa y cómo se materializa el desarrollo.

Por su parte, los grupos étnicos plantean sus demandas a partir de un reclamo de autodeterminación que maximice el poder de decisión de las comunidades y les permita, de ser el caso, conservar el derecho de decir no a los proyectos consultados. Al mismo tiempo, mantienen una relación ambivalente con la consulta: por un lado, aducen su omisión como un argumento que (hasta el presente) se ha mostrado relativamente eficaz para lograr la suspensión de proyectos o la adopción de medidas administrativas y legislativas que consideran lesivas; pero a la vez, algunos se rehúsan a participar en procesos de consulta con las empresas y el gobierno, o postergan al máximo su realización (mientras en algunos casos, llevan a cabo procesos de consulta interna para fortalecer su cohesión grupal antes de enfrentar su interlocución con las empresas y el Estado), conscientes de las limitaciones estructurales de este mecanismo para cumplir con la promesa de incluirlos de veras en el debate público sobre la construcción de futuro.

Finalmente, la jurisprudencia constitucional, en su rol de dirimir con autoridad estas disputas, ha fijado una serie de principios que, hasta el momento, tienden a maximizar el alcance de este mecanismo y a avanzar de la consulta hacia el Consentimiento Libre, Previo e Informado. Pero al mismo tiempo, apelando a la retórica del multiculturalismo, la Corte elude encarar la insuperable conflictividad que atraviesa la relación de quienes se sientan en la mesa de la consulta y que resulta del hecho de que, como lo recuerda Julieta Lemaitre, esa diferencia cultural que el multiculturalismo reconoce y celebra no surge en el vacío, sino que en buena medida fue y sigue siendo el resultado de la “colonización violenta de tierra ajena”<sup>58</sup>. En tal sentido, la Corte pretende conjurar por obra de su *dictum* la violencia colonizadora cuando advierte que “no se admiten posturas adversariales o de confrontación durante los procesos de consulta previa. Se trata de un diálogo entre iguales en medio de las diferencias” (T-129/2011).

58. Julieta Lemaitre, *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores — Universidad de los Andes, 2009), 279.

Pero, pese a las buenas intenciones de la Corte, los procesos de consulta están lejos de constituir “un diálogo entre iguales en medio de las diferencias” y acaso nunca puedan llegar a serlo. A continuación, se destacan algunas de las dificultades que enfrenta la consulta previa para cumplir con este desiderátum.

## **5.6 Inclusiones incompletas e incumplidas**

A partir del proceso que da origen a la Constitución de 1991, Colombia se propone llegar a ser un país inclusivo, multicultural y pluriétnico. Para tal fin instaura diversos mecanismos de participación, entre ellos la consulta previa, que prometen a sectores de población hasta entonces excluidos una voz determinante en el desarrollo del país. Aunque, la consulta previa representa un mecanismo conceptualmente problemático por la brecha entre lo que se propone hacer, el procedimiento que diseña para llevarlo a cabo y el público al cual está dirigido. A continuación examinamos algunos de estos problemas:

## **5.7 La tendencia a “etnizar” el derecho a la participación**

La justificación de reservar el derecho a la consulta previa solo a los grupos étnicos está basada en la idea de corregir una injusticia histórica —la secular exclusión de los “otros” de la nación— y en el reconocimiento de que esos grupos manifiestan cosmovisiones distintas y relaciones territoriales que obedezcan epistemologías diferentes. Esa delimitación de la aplicabilidad de la consulta previa genera un contexto inequitativo en varios sentidos:

Parte del problema es que la consulta previa es un derecho de carácter especial otorgado a los grupos étnicos. Debido a esto, cuando el indígena o el afrodescendiente pretende hacer valer su derecho a ser consultado, se ve en la necesidad de encajar dentro de las categorías construidas por la sociedad mayoritaria para definir a sus “otros”, como condición para reconocerlos como interlocutores de carácter especial en el debate frente a cuestiones que nos preocupan a todos, incluyendo el desarrollo, los usos del suelo y de los recursos naturales, en vez de ser participantes ciudadanos en iguales condiciones en un

país pluriétnico y multicultural, en el que esas epistemologías también deben ser parte de la construcción de nación.

Pero al lado de las poblaciones incluidas condicionadamente (en tanto movilicen de manera exitosa una identidad étnica), hay otras excluidas porque la ley establece condiciones asimétricas de participación para aquellos grupos subalternos que permanecen al margen de los procesos de etnización, al mismo tiempo que supone que estas poblaciones (quienes en muchos casos afrontan similares condiciones de vulnerabilidad, o mantienen estrechas relaciones de convivencia con poblaciones étnicas), se identifican con la concepción hegemónica del desarrollo y del “interés general” expresadas en los megaproyectos, asumiendo así que las únicas poblaciones con visiones alternativas de desarrollo son los grupos étnicos.

Ese pretendido estar de acuerdo con el proyecto desarrollista no implica que los impactos sociales, ambientales y territoriales de los megaproyectos sean menores en poblaciones rurales no étnicas (el “otro cercano”). Al contrario, la falta de recursos legales para compensar daños sufridos y la invisibilización o la subalternización de esas poblaciones pueden llevar a que los impactos sean incluso mayores. Asimismo, en el caso de comunidades étnicas, se reconoce que la comunidad sufre los impactos colectivamente; lo que pasa en una parte de su territorialidad afecta toda; en cambio, en comunidades no étnicas, los impactos, cuando se los reconocen, solo afectan a individuos, ignorando de este modo la fábrica social y colectiva que puede caracterizar grupos no étnicos. Lo que está implicado acá es la cuestión de ciudadanías diferenciadas, donde una inequidad histórica se transforma en otra pero ambas basadas en la exclusión de poblaciones identitarias (en tanto ahora se excluye a los no-étnicos) de los procesos de participación<sup>59</sup>.

59. Sentencias recientes como la T-244/2012 (reubicación de vendedores mercado de Bazurto) y la T-348/2012 (pescadores de Cartagena), comienzan a cerrar esta brecha entre las posibilidades jurídicas de participación de las poblaciones locales según logren movilizar con éxito una identidad étnica, al reconocer un “derecho fundamental a la participación” para poblaciones locales no étnicas que, sin denominarse “consulta previa”, involucra los elementos centrales de este mecanismo: derecho a participar en la definición de los impactos y de las medidas de prevención, mitigación y compensación.

## **5.8 Dificultad para reconocer epistemologías y temporalidades divergentes y para reducir las asimetrías de poder e información entre los actores**

De entrada, la consulta previa supone una interacción entre actores desiguales, en términos epistemológicos y de poder social, económico y jurídico. Eso marca una gran dificultad para generar ese procedimiento y ese lenguaje común que constituyen condición necesaria para el diálogo que se aspira llevar a cabo en los procesos de consulta previa. Cuando hablamos de desigualdad no nos referimos solo a diferencias epistémicas radicales como la que se expresa en el caso U'wa, donde este pueblo concibe al petróleo como Ruirá, la sangre de la madre tierra, algo que no se puede extraer porque se acaba la vida, mientras que, desde la epistemología dominante, el petróleo es un recurso que hay que extraer de la tierra para garantizar las reservas energéticas que hagan posible mantener un modo de vida como el que conocemos. Para llegar a un acuerdo, una de las partes tiene que renunciar a su comprensión de lo que el petróleo significa, pues solo de este modo es posible continuar la conversación y avanzar hacia las fases siguientes del proceso de consulta, en las que se ponderan los impactos, se llega a un acuerdo sobre la realización del proyecto y establecen medidas de mitigación y compensación.

Pero hay otras diferencias, en apariencia menos radicales, como la que se presenta en el proyecto de gran minería que una empresa multinacional adelanta en el municipio de Marmato. Mientras la empresa, y el gobierno nacional en el Plan de Desarrollo 2010-2014<sup>60</sup>, apuestan por un proyecto a gran escala, preferiblemente a cielo abierto, que permita extraer de manera eficiente y en un período de 20 años las reservas auríferas que yacen bajo la montaña en la que se asienta esta población, uno de los argumentos que exponen los mineros marmateños para oponerse al proyecto es que, con el tipo de explotación que propone la compañía, se van a comer la mina en unos pocos años y no tendrán

60. Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos* (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2011).

nada que dejarle a sus hijos. En este caso todos los actores involucrados coinciden en la racionalidad de extraer el oro, pero el desacuerdo gira en torno a quién y cómo extraerlo y lo que se entiende por sostenibilidad. Se trata de una divergencia epistémica menos radical, pero no por ello menos conflictiva.

El diálogo que se propone en los procesos de consulta requiere reducir la distancia entre epistemologías divergentes, lo que por lo general se logra no a través de una disposición mutua a reconocer el saber del interlocutor, sino mediante la asimilación del *otro-lejano* y del *otro-cercano* a la epistemología dominante, lo cual genera un efecto paradójico, por cuanto se reconoce a ese otro como sujeto de derecho a la consulta, precisamente en tanto es portador de esa diferencia que el multiculturalismo se compromete a respetar y preservar. Al construirlo como sujeto de derecho, reclama que ese otro sea distinto, pero al mismo tiempo que esté dispuesto a asumir la epistemología dominante, la que concibe el desarrollo como extracción del petróleo y explotación aurífera a gran escala, como condición para llegar a un acuerdo en la mesa de consulta.

En segundo lugar, para que exista simetría en la posición de las partes que concurren a un proceso de consulta previa todas deben contar con la misma información y sus perspectivas y protocolos de toma de decisiones gozar de la misma consideración y respeto. Pero lo que acontece en los procesos de consulta es distinto: la información que llega a las comunidades es parcial y sesgada hacia los beneficios sociales y económicos del megaproyecto. Esto ocurre así porque los encargados de presentar la información (por lo general las empresas interesadas) posiblemente no quieren o no pueden leer, desde sus epistemologías, impactos y consecuencias negativas que sólo pueden ser advertidos cuando se adopta la perspectiva del otro.

Tanto en el personal de las empresas responsables de los proyectos como en los funcionarios encargados de coordinar los procesos de consulta predomina una mirada material de los impactos, que se concentra en los efectos inmediatos de la obra o las afectaciones ambientales, dejando de lado las repercusiones sociales a largo plazo, así como los impactos que un proyecto genera incluso antes del inicio formal de las obras. Esta concepción se expresa en la respuesta dada por los funcionarios de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio

del Interior al preguntarles si, en el caso de proyectos mineros, la consulta debe ser previa al otorgamiento del contrato de concesión: “La consulta es previa a la realización de la obra, no a la concesión de permisos. Se puede otorgar un contrato de concesión sin consulta. Hay que diferenciar la etapa precontractual de la contractual... Lo contrario es una mera expectativa. No podemos generar una expectativa en una comunidad... Entre 2002 y 2010 se expidieron 8800 títulos mineros y este año se han anulado más de 5000. Imagínate haber hecho 5000 consultas previas en vano”<sup>61</sup>.

Pero postergar la consulta al momento previo al inicio de las obras no impide que surjan expectativas en la comunidad. Cuando una empresa se propone llevar a cabo un proyecto comienza por enviar una avanzadilla de trabajadores sociales y de técnicos para explorar el terreno. Eso genera expectativas, tomas de posición y adaptaciones a eso que se supone va a llegar: algunos pobladores locales buscarán emplearse en el proyecto, otros vender sus tierras, otros sienten miedo y empiezan a organizarse y eso hace que afloren las diferencias y se agudicen conflictos ya existentes. Aunque todavía no exista un proyecto en términos formales, los meros rumores y la interacción con el personal de la empresa interesada en llevarlo a cabo genera una serie de impactos sociales que no pueden ser gestionados a través del mecanismo de la consulta previa y que a su vez repercuten en su posterior realización.

Un ejemplo de esto se presentó durante el trabajo de campo en Marmato, donde nos encontramos a dos líderes indígenas con concepciones bien distintas de lo que significa ser indígena, ser líder y del propio desarrollo. Una de ellas entiende que reivindicar la identidad indígena es una estrategia para insertarse a la modernidad a través del acceso a bienes básicos: educación, salud, subsidios de familias en acción, en una población que ha tenido grandes déficits de cobertura de estos bienes. Asimismo concibe su liderazgo como poder llevar a la comunidad a la modernidad y al progreso de esa manera. Por tanto, ante la expectativa por la llegada de un proyecto de gran minería, su posición es tratar de ver de qué manera su comunidad sale bien librada gestionando con la empresa algunos

61. Entrevista con Rafael Torres Marín, Andrés Herrera, John Jairo Morales y Fabián Villalba, funcionarios de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, 14 de mayo de 2012.

puestos de trabajo, la construcción de un camino veredal, la dotación para los colegios, etc. La otra líder, en cambio, entiende que ser indígena es, como ella lo dice, “defender el territorio” y esto supone, en un contexto donde ese territorio se percibe amenazado por un proyecto de gran minería, mantener las condiciones de existencia de la pequeña minería y tratar de que un proyecto a mayor escala no genere impactos ambientales que agraven los que ya existen en esta población. Por eso, para esta última, ser líder significa participar activamente del proceso de resistencia a la gran minería. Tales diferencias dejan entrever las discrepancias en la manera de asumir el proyecto y de interactuar con la empresa. También puede intuirse con cuál de estas líderes ha preferido dialogar la empresa, las divisiones internas que ello ha generado en la comunidad y cómo éstas no van a ser resueltas en un proceso de consulta sino que incluso pueden llegar a agudizarse, pues además de las diferencias sustantivas, también existen posiciones encontradas respecto de si se participa o no en tales procesos.

Esto último nos lleva a un tercer problema, relativo a la dificultad para sincronizar los tiempos “del desarrollo”, esto es, los cronogramas de ejecución de proyectos y realización de procesos de consulta que se fijan las empresas y las entidades estatales, con los tiempos que reclaman las poblaciones locales para asimilar la llegada de un proyecto y prepararse para, eventualmente, asumir un proceso de consulta. Ya desde el Requerimiento colonial se precavía a los indígenas de no poner dilación maliciosa antes de dar su consentimiento a la entrada del colonizador. Hoy este reclamo se actualiza en el reproche dirigido con frecuencia a los grupos étnicos, acusándoles de “oponerse al desarrollo” por dilatar la llegada de los proyectos y de los mismos procesos de consulta.

Visto desde la perspectiva de las entidades estatales y de las empresas e inversionistas privados, es entendible su preocupación por la parálisis de la agenda legislativa y de la ejecución de obras en las que se han invertido cuantiosos capitales. Pero también lo es la posición de las poblaciones locales cuando argumentan que antes de ser consultados es preciso comprender en qué consiste la consulta, lo que lleva su tiempo; luego entender en qué consiste el proyecto, generar procesos de organización interna y conseguir apoyos para lograr comprender la información relacionada con el proyecto y madurar una posición sobre el mismo.



Y todo esto, en comunidades que tienen desiguales oportunidades de acceso a información técnica y acompañamiento social y jurídico, se convierte en un proceso muy lento y plagado de dificultades. A ello se suma el hecho de que la llegada de un proyecto y la presión por participar en un proceso de consulta (re) abre discusiones entre la población local acerca de quiénes tienen derecho a ser consultados y cuál es el significado de asumir una identidad étnica.

En conclusión, el modelo de gestión de la participación propio del “neoliberalismo multicultural” representa una inclusión problemática en el sentido de reconocer como sujeto del derecho a la consulta sólo a quien moviliza una etnicidad que resulta legible para quien detenta el poder de reconocer a los otros de la nación, excluyendo el derecho a la participación de poblaciones locales que, no obstante no identificarse como indígenas o afrodescendientes, reclaman igualmente tener voz en las definiciones de lo que significa el desarrollo y de qué manera los proyectos que lo encarnan impactarán sus vidas y sus territorios. Pero a su vez, la inclusión de los actores étnicos en la discusión sobre los proyectos de desarrollo sólo es posible si estos se aproximan a la epistemología dominante. Ese desconocimiento del “otro lejano” y el “otro cercano” por parte del Estado y las empresas les permite, desde una supuesta neutralidad, diseñar políticas de desarrollo que exigen un nivel de conformismo no solo en cuanto a los resultados del desarrollo, sino en cuanto al lenguaje y los procedimientos a través de los cuales se implementa el derecho a la participación; cualquier discurso distinto es descalificado como *obstáculo*. La consulta previa, como el mecanismo de participación más inclusivo, debería ser el foro que legitima la presentación de diferentes discursos que negocian desde la igualdad de condiciones unas soluciones pluralistas y representativas de un desarrollo que realmente considere el bien común.

## Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). “Reasentamiento involuntario”. *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID). <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/reasentamiento-involuntario>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). “Política operativa sobre pueblos indígenas”. *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID). <http://www.iadb.org/es/temas/genero-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes/pueblos-indigenas,2605.html>

- Banco Mundial (BM). *Política operacional O.P. 4.01*. Banco Mundial (BM). [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/52b3f2f7-c591-406a-9f2b-d3741ca434c8/OP401\\_Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jqet.AF](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/52b3f2f7-c591-406a-9f2b-d3741ca434c8/OP401_Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jqet.AF)
- Barcena, Iñaki, Larrinaga, Josu y Martínez, Jone. “Democracia participativa en cuestiones ambientales. Conflictos socioambientales y agendas 21 en el País Vasco y Navarra”. *Cuadernos Bakeaz*, no. 101. <https://es.calameo.com/books/0005729968541c1719595>
- Bonilla, Daniel. *La constitución multicultural*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores–Universidad de los Andes, 2006.
- Consejo Internacional de Minería y Metales (CIMM). “Guía de buenas prácticas con pueblos indígenas”. Consejo Internacional de Minería y Metales (CIMM). <https://guidance.miningwithprinciples.com/good-practice-guide-indigenous-peoples-and-mining/?lang=es>
- “Consulta previa, ‘campo minado’ normativo”. (05 de octubre de 2012). *El Nuevo Siglo*. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2012-consulta-previa-campo-minado-normativo>.
- Corporación Financiera Internacional (CFI). *La divulgación y la consulta pública: un instrumento eficaz para la actividad empresarial. Manual de prácticas*. Corporación Financiera Internacional (CFI), 1998. [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/db0bf827-d546-48d4-91cf-ac1c370cfada/DoingBetterBusiness\\_Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jqeERD-](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/db0bf827-d546-48d4-91cf-ac1c370cfada/DoingBetterBusiness_Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jqeERD-)
- Corporación Financiera Internacional (CFI). *Manual para la preparación de un plan de reasentamiento*. Corporación Financiera Internacional (CFI), 2002. <http://www.prosap.gob.ar/docs/UAS-PlanParaReasentamiento.pdf>
- Corporación Financiera Internacional (CFI). *Normas de desempeño sobre sostenibilidad social y ambiental*. Corporación Financiera Internacional, 2012. [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/30e31768-daf7-46b4-9dd8-52ed2e995a50/PS\\_Spanish\\_2012\\_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES&CVID=k5LIWsu](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/30e31768-daf7-46b4-9dd8-52ed2e995a50/PS_Spanish_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES&CVID=k5LIWsu)
- Corte Constitucional. *Sentencia SU 039* [MP Antonio Barrera Carbonell], 3 de febrero de 1997.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Sentencia del 28 de noviembre de 2007. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2011.
- Escobar, Arturo. “El desarrollo sostenible: diálogo de discursos”. *Revista Foro*, no. 23 (1993): 98-112.

- Gros, Christian. "Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal". En *Antropología en la modernidad*. Editado por M. V. Uribe y E. Restrepo, 15-59. Bogotá: Colcultura, 1997.
- Gros, Christian. *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), 2000.
- Hale, Charles R. "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala". *Journal of Latin American Studies*, no. 34 (2002): 485-524.
- Hale, Charles R. "Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America", *Political and Legal Anthropology Review (PoLAR)* 28, no. 1 (2005): 10-28.
- Hillón, Yulieth. "La participación en conflictos socioambientales: la paradoja institucional colombiana". En *54º Congreso de Americanistas*. Viena, Universidad de Illinois, 17 de julio de 2012.
- Houghton, Juan. "Desterritorialización y pueblos indígenas". En: *La Tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*, 15-55. Bogotá: CECOIN, 2008.
- Jimeno Santoyo, Gladys. "Posibilidades y perspectivas de los pueblos indígenas en relación con las consultas y concertaciones en el sector minero en América Latina y el Caribe: exploración temática". Documento inédito (suministrado por la autora), 2002.
- Lemaitre, Julieta. *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores–Universidad de los Andes, 2009.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Nueva York: ONU, 1987. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2009. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_126163.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_126163.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Principios de Gobierno Corporativo*. París: Éditions OCDE, 2016. <http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>
- Pineda Camacho, Roberto. "Consulta". En *Palabras para desarmar*. Editado por M. Serje de la Ossa, M. C. Suaza y R. Pineda Camacho, 89-105. Bogotá: Ministerio de Cultura, 2002.

- Posada Correa, Laura. “La consulta y el consentimiento libre, previo e informado como herramientas de litigio de los grupos étnicos”. Tesis de pregrado, Universidad EAFIT, 2012.
- Puerta Silva, Claudia. “El proyecto del Cerrejón: un espacio relacional para los indígenas wayuu, la empresa minera y el Estado colombiano”. *Boletín de Antropología* 24, no. 41 (2010): 149-179.
- Restrepo, Eduardo. “Afrocolombianos, antropología y proyecto de modernidad en Colombia”. En *Antropología en la modernidad*. Editado por M. V. Uribe y E. Restrepo, 279-319. Bogotá: Colcultura, 1997.
- Rodríguez, Gloria Amparo y Lina Marcela Muñoz. *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2009.
- Rodríguez Garavito, César. *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: DeJusticia, 2012.
- Rodríguez Garavito, César; Morris, Meghan; Orduz, Natalia y Paula Buriticá. *La consulta previa a los pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2010.
- Sánchez Albavera, Fernando; Ortiz, Georgina y Nicole Moussa. *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL, 1999. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6275-panorama-minero-america-latina-fines-anos-noventa>
- Segato, Rita Laura. *La nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.
- Sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Ponente: J. Polo Figueroa, 20 de mayo de 1999, Rad. 5091
- Szablowski, David. “Re-empaquetando el CLPI: las conexiones globales y el debate sobre el consentimiento indígena para la extracción industrial de recursos”. *Anthropológica*, Año XXVIII, no. 28, sup. 1 (2010): 217-238. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/anthropologica/article/view/1392/1341>
- También la lluvia*. 2010. Dirigida por Bollaín, Iciar. United Kingdom, United States: Morena Films, 2010. Tráiler disponible en: [http://www.imdb.com/media/rm1444316416/tt1422032?ref\\_=tt\\_ov\\_i](http://www.imdb.com/media/rm1444316416/tt1422032?ref_=tt_ov_i)
- World Commission on Dams. *Dams and Development. A new framework for decision-making*. World Commission on Dams, 2000. [https://books.google.com.co/books?id=85ZN0e\\_q1yAC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?id=85ZN0e_q1yAC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- Yrigoyen, Raquel. “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”. En *El derecho en América Latina. Un mapa para*

*el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Coordinado por C. Rodríguez Garavito, 139-159. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.

Zavala, Silvio. *Las instituciones jurídicas en la conquista de América* (2ª ed.). México: Porrúa, 1971.

**Segunda parte.  
Estudios de caso**



# 6. Proyecto multipropósito Río Ranchería. Transformaciones socioespaciales impactos escalonados y derechos excluidos

*Paula A. Hinestroza Blandón*<sup>1</sup>

*Susana Carmona Castillo*<sup>2</sup>

[https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4\\_6](https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4_6)

## 6.1 Introducción

El Proyecto Río Ranchería se ubica geográficamente en el sur del departamento de La Guajira —norte de Colombia—. Se trata de un proyecto de desarrollo basado en la construcción de un embalse multipropósito. El proyecto fue inicialmente concebido para la adecuación del distrito de riego Ranchería en jurisdicción de los municipios de Distracción, Fonseca y Barrancas, posteriormente se anexó a la propuesta inicial el suministro de agua al previamente licenciado distrito de riego San Juan del Cesar, el abastecimiento de acueductos municipales de San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, Barrancas, Hato Nuevo, Uribia,

1. Grupo de Investigación Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales, Instituto de Estudios Regionales, INER, Universidad de Antioquia UdeA, Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia.

2. Docente en la Universidad de Maastricht, Minderbroedersberg 4-6, 6211 Maastricht, Limburg, Países Bajos.



Manaure, Maicao y Albania, y la construcción de una central hidroeléctrica con potencial de producir siete megavatios de energía para atender la población circunvecina a la zona del proyecto<sup>3</sup>.

Hasta el momento sólo se ha ejecutado la primera etapa del proyecto que consiste en la construcción y llenado del embalse El Cercado<sup>4</sup> y en la construcción de las tuberías de conducción principal a los distritos de riego. La segunda etapa, que consiste en la adecuación de los distritos de riego, está siendo retomada por el INCODER con la actualización de diseños, censos y firma de actas de compromiso de adecuación de tierras por parte de las asociaciones de usuarios, ASOSANJUAN y ASORANCHERÍA, prerequisite para la inversión estatal. De la tercera fase, que consiste en la construcción de la hidroeléctrica, no hay hasta el momento información sobre su inicio pues ningún inversionista ha manifestado suficiente interés. Finalmente, el abastecimiento de agua a los acueductos municipales requiere que las administraciones adecúen la red existente para disponer de las aguas<sup>5</sup>.

Para contextualizar la importancia del proyecto a nivel regional, es importante mencionar que La Guajira es una región desértica en gran parte de su extensión territorial, presentando hacia el sur sus tierras más fértiles dedicadas a la agricultura y a la ganadería. El río Ranchería es la principal fuente hídrica del departamento —248 km de extensión y 4.070 km de cuenca— y el único con caudal constante a lo largo del año. Gran parte de la economía guajira depende de la explotación minera de El Cerrejón, propiedad de las multinacionales BHP Billiton, Anglo American y Xstrata. Todas estas actividades se han servido del río Ranchería para sus procesos productivos, pero, además, este hace parte de la identidad territorial de los grupos étnicos del departamento y es un lugar de referencia identitaria para los guajiros, especialmente al sur, quienes

3. INCODER, *Boletín 59* (INCODER, 10 DE abril de 2012).

4. El embalse tiene un muro de contención de 110 metros, inunda un área de 638 ha y cuenta con una capacidad de almacenamiento de 198 millones de metros cúbicos. Es propiedad del Estado a través del INCODER y fue financiado con fondos departamentales (de regalías) y estatales.

5. Actualmente el río Ranchería abastece los municipios de Distracción, Fonseca, Barrancas y el corregimiento Chorreras (Distracción). Las redes de acueducto no se encuentran en buen estado y el servicio es deficiente. El objetivo del proyecto de abastecer los 9 municipios de la cuenca del Ranchería es necesario y ambicioso, pues la región sufre de escasez en épocas de sequía y de un servicio deficiente.

además de surtirse de agua para consumo humano, consumo animal, riego de cultivos y pesca menor, visitan el río para su recreación.

El Departamento, y especialmente la zona sur, presenta una composición poblacional diversa en la que se identifican campesinos-agricultores, colonos, población mestiza de las cabeceras municipales e indígenas pertenecientes a las etnias wayúu —la de mayor presencia en todo el departamento— y wiwa —localizada hacia la parte suroriental de la Sierra Nevada de Santa Marta—. La convergencia de diversos actores sociales y sus relaciones diferenciales con el río Ranchería configuran un panorama complejo al momento de analizar los impactos, actuales y futuros, producto de la ejecución de cada una de las fases del proyecto Río Ranchería.

En este texto se profundizará en dos aspectos de forma paralela. Por un lado, una reconstrucción de los hechos que han rodeado la concepción y construcción del proyecto haciendo énfasis en los impactos que generó sobre las poblaciones locales, y por otro lado, se hará hincapié en los actores sociales involucrados en el proyecto, sus relacionamientos con el río y posicionamientos jerárquicos frente al proyecto definiendo la manera en que algunos de ellos fueron reconocidos como sujetos de derechos por parte de los ejecutores del proyecto y estudiando los procesos de participación que activaron las comunidades para la gestión de los impactos del proyecto.

## **6.2 El proyecto Río Ranchería y la adecuación de tierras en Colombia**

La producción agrícola ha sido uno de los principales renglones de la economía colombiana debido a su participación en el PIB per cápita y a la cantidad de personas vinculadas económicamente a ella. Una de las prioridades ha sido la puesta en marcha de proyectos de adecuación de tierras<sup>6</sup>, destacándose la construcción de distritos de riego y drenaje como una de las principales estrategias para el mejoramiento de la productividad del sector en aquellas zonas del país

6. La Ley 41 de 1993 define la adecuación de tierras como la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones, con el propósito de aumentar la productividad del sector agropecuario (República de Colombia, 1993).

reconocidas por su potencial agrícola. Sin embargo, la posibilidad de materialización del proyecto Río Ranchería ha tenido impulsos y retrocesos en medio de las luchas y negociaciones políticas de algunos sectores del poder regional para lograr atraer la voluntad del gobierno nacional y concretar su financiación y ejecución.

La idea de construir una represa sobre el río Ranchería ha estado en boca de los guajiros desde 1956, época del Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla; a partir de entonces aparecen múltiples estudios que mencionan la posibilidad de construcción de una represa sobre este río con fines principalmente agrícolas, pero que no muestran avances significativos al respecto.

Sólo entre los años 1986 y 1987, la firma IFAGRARIA de Roma realizó para el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT), el estudio de factibilidad denominado “Proyecto de uso múltiple de las aguas del Río Ranchería”<sup>7</sup>, con el cual se buscaba beneficiar con riego 15.820 ha y suministrar agua para acueductos con la presa El Cercado, realizando en 1986 el “Análisis socioeconómico de la zona de influencia del proyecto de uso múltiple de las aguas del río Ranchería”<sup>8</sup>, no obstante volviendo a quedar en vilo el tema para La Guajira durante los siguientes años. Ya en el gobierno del presidente Virgilio Barco, la Guajira vuelve a ser priorizada para la construcción de distritos de riego en el PND, en el que se menciona la existencia de cinco nuevos proyectos de riego y drenaje, entre ellos, el distrito de mediana escala San Juan del Cesar -3.000 ha-, ya con estudios de factibilidad terminados.<sup>9</sup> Sin embargo, la década del 80 representó un estancamiento, pues se dio prioridad a la adecuación y mantenimiento de distritos ya existentes sobre la construcción de nuevas intervenciones.

En la década del 90, las políticas de desarrollo rural del naciente gobierno de César Gaviria evidencian, en el papel, un notorio impulso a los programas

7. Unión Temporal Guajira. *Estudio de impacto ambiental y Plan de manejo ambiental Proyecto Río Ranchería. Distrito de riego Ranchería y suministro a distrito San Juan del Cesar* (Riohacha: INCODER, 2004).

8. Hernández Mejía, Alfonso, *Análisis socio económico de la zona de influencia del proyecto de uso múltiple de las aguas del río Ranchería* (Riohacha: Corporación Autónoma Regional de la Guajira, 1986).

9. República de Colombia, *Plan de Economía Social. Planes y programas de desarrollo económico y social 1987-1990* (Bogotá. Departamento Nacional de Planeación, 1987).

de adecuación de tierras en el país en medio de un contexto de políticas de liberalización de la economía nacional. En este periodo de gobierno se promulga la *Ley 41 de 1993, Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones*, que dio un impulso fuerte a estas políticas por medio del Programa de Adecuación de Tierras con Riego y Drenaje, reconociéndolo como elemento esencial de la política agrícola de largo plazo<sup>10</sup>. De igual manera, se promulga la *Ley 99 de 1993* en la cual se crea el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), que entra a reemplazar al HIMAT como la entidad responsable de la política de adecuación de tierras en el país.<sup>11</sup> Uno de los elementos más relevantes de la Ley 41 es el papel que otorga a las asociaciones de usuarios como los máximos promotores y veedores de los proyectos de riego, así como sus administradores ya en la etapa de operación; específicamente “se impone la participación de los usuarios en todos los procesos de identificación, estudio, contratación, construcción, liquidación y pago de las nuevas obras de adecuación de tierras”<sup>12</sup>.

Tras las modificaciones en la estructura de funcionamiento de la adecuación de tierras, en La Guajira continuaron los esfuerzos por establecer distritos de riego. En 1994 la empresa Ingestudios propuso realizar la presa de embalse en “El Guanábano”. Posteriormente, la firma Gómez Cajiao y Asociados LTDA revisó la factibilidad de las presas El Cercado y El Guanábano y ratificó la propuesta de IFAGRARIA, es decir, El Cercado, debido a que la permeabilidad de los suelos en El Guanábano no permitiría el represamiento de agua.<sup>13</sup>

Acorde a la nueva legislación y a la necesidad de organizarse en asociaciones de usuarios, en 1995 es conformada ASORANCHERÍA, la Asociación de Usuarios del río Ranchería, que abanderó el proyecto de construcción del distrito de

10. República de Colombia. *La revolución pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994* (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1991).

11. Ramírez, Manuel Álvaro, “Análisis de la política de adecuación de tierras en Colombia”, *Planeación & Desarrollo XXIX*, no 2, (1998), 1-32. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/programas/AdecuacionTierrasAR.pdf>

12. Gilberto García Betancourt, “La transferencia en Colombia: el papel de la Federación colombiana de distritos de riego”, en *I.I. Institute, Short Report Series in Locally Managed Irrigation* (Sri Lanka: International Irrigation Management Institute, 1994), 19.

13. Unión Temporal Guajira. *Estudio de impacto ambiental...*

riego Ranchería. La asociación logró que el Consejo Superior de Adecuación de Tierras (CONSUAT) aprobara la realización de los diseños de las obras del proyecto de adecuación de tierras y la Dirección de Presupuesto Nacional aprobó vigencias presupuestales por 5 años<sup>14</sup>. Empero, en la transición al Gobierno de Andrés Pastrana el proyecto se detuvo nuevamente; con base en observaciones realizadas por la Contraloría General de la República, el proyecto fue aplazado a través de una resolución del CONSUAT que negó las transferencias, por lo que las vigencias aprobadas perdieron su validez, lo que impidió la contratación adelantada por ASORANCHERÍA<sup>15</sup>.

Luego de varios años de estar suspendido el proyecto, en 1998 se llevó a cabo el Gran Paro de la Guajira, un hecho decisivo en el que se evidenciaron las luchas de los poderes regionales por obtener apoyo nacional para la realización del proyecto. La movilización, en que confluyeron diversos sectores y reclamos de carácter regional, consistió en el bloqueó de las vías nacionales de La Guajira, causando la suspensión de las actividades de El Cerrejón zona norte. En las negociaciones con el gobierno de Andrés Pastrana con miras a levantar el paro, entre otras peticiones, se negoció la reactivación del proyecto incluyendo en los objetivos iniciales de abastecer el distrito de riego Ranchería, el abastecimiento del distrito de riego San Juan del Cesar. Esta inclusión se realizó con el objetivo de darle mayor alcance a la construcción de la represa y responder también a las peticiones de quienes protestaban por la no ejecución de este distrito, a pesar de que muchos de los promotores del proyecto de Distracción, Fonseca y Barrancas estuvieran en desacuerdo.<sup>16</sup>

La negociación incluyó, además, la adición de otros dos componentes: el abastecimiento de los acueductos municipales y la generación de energía eléctrica. Los nuevos elementos convertían al Proyecto Río Ranchería en un emprendimiento multipropósito, lo que justificaba la inversión requerida por parte del Estado dados los beneficios económicos y sociales que traería al Departamento y a la nación. Es así como el proyecto comienza a considerarse de

14. Ibid.

15. Ibid.

16. Líder AsoSanjuan, entrevista con las autoras, 2012.

“uso público”, lo que puso en manos del Estado su completa financiación, eximiendo a las asociaciones de usuarios de ambos distritos de asumir los costos del proyecto, tal como lo estipula la Ley 41. Se logró, además, que el gobierno sacara a licitación el diseño y la construcción en un mismo contrato, lo cual garantizaba su realización.<sup>17</sup>

En 2001 se da inicio a las contrataciones cuando la Gobernación de La Guajira asume parte de los costos con recursos provenientes de la venta de CARBOCOL, empresa del Estado encargada de extraer las reservas carboníferas del Cerrejón. El compromiso adquirido por la gobernación quedó formalizado en el CONPES<sup>18</sup> 3173 del 16 de junio de 2002, centrado en el Programa de Inversión en el departamento de La Guajira por la enajenación de CARBOCOL. Finalmente, el 1 de diciembre de 2001 se firma el Contrato No. 0140 del año 2001 entre INAT y Unión Temporal Guajira (UTG)<sup>19</sup>; el objeto de este contrato fue la realización de los “Diseños Detallados del Proyecto Ranchería, la Construcción de la Presa El Cercado y las Conducciones Principales a las áreas de Ranchería y San Juan del Cesar”<sup>20</sup>. De igual manera se puso en marcha el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el Plan de Manejo Ambiental (PMA), y se hizo la firma del contrato de interventoría con el Consorcio Desarrollo Guajira.

En agosto del 2004 la UTG entregó a CORPOGUAJIRA los documentos preliminares del EIA y del PMA del Proyecto Río Ranchería. CORPOGUAJIRA subcontrató la evaluación del estudio con la Universidad Industrial de Santander en la que se cuestionó, entre otros aspectos técnicos, la baja participación de las comunidades involucradas y la poca claridad en la inclusión de algunos

17. Líder AsoRanchería, entrevista con las autoras, 2012.

18. “El CONPES es el Consejo Nacional de Política Económica y Social —CONPES— creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión”. DNP, sitio web, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/consejo-nacional-de-politica-economica-y-social-conpes-de-colombia>

19. Alianza conformada por las compañías Conalvías S.A., Grandicon S.A., Construcciones Sigma Ltda., Patria S.A., Suárez y Silva Ingenieros Contratistas, y Gómez y Cajiao Asociados.

20. Tatiana Alfonso, Libia Grueso, Magnolia Prada, Yamile Salinas y Julieta Lemaitre, “El proyecto sobre el Río Ranchería: la represa de El Cercado”, en Julieta Lemaitre, *Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio* (Bogotá: Uniandes, 2011).

territorios en el área de influencia directa<sup>21</sup>. Por esto, se solicitó a la UTG la revisión y corrección del EIA y PMA<sup>22</sup> (CORPOGUAJIRA, 2005f), así como la inclusión de la información sin aportar.

En 2005 se realizaron las consultas previas con las poblaciones indígenas en la zona de influencia de la represa y los distritos de riego. Se trataba de la comunidad wiwa en la Sierra Nevada de Santa Marta y las comunidades wayúu ubicadas en Distracción (Potrerito y Caicemapa), Fonseca (Mayabangloma) y Barrancas (asentamientos La Granja, La Granjita y Barrancón). Mientras se realizaban las consultas previas, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentaron al CONPES 3362 de 2005 la propuesta de declarar la construcción de la presa El Cercado y las conducciones principales hacia las áreas de Ranchería y San Juan del Cesar, de importancia estratégica para la nación.

Terminados los trámites correspondientes a la licencia ambiental y los procesos de negociación de predios con la población local impactada, el 10 de enero de 2006 empiezan las obras de la represa en El Cercado y continúan hasta finales de 2010 cuando, una vez culminado el llenado del embalse, la UTG entregó la primera etapa del proyecto.

### **6.3 Los actores del Ranchería y su relación con el proyecto**

Fueron y son diferentes los actores involucrados en el proyecto y receptores de los impactos futuros que implicará la ejecución de la segunda etapa del proyecto. Es importante señalar que cada población tiene una relación diferente con el río, con el territorio y con el proyecto. Su ubicación geográfica y forma de vida determinan en gran medida la relación con el proyecto y sus ejecutores, así como el momento en que comienzan a recibir impactos y la forma en que se configuran y emergen los sujetos de derecho en este tipo de emprendimientos.

21. En especial el corregimiento de Caracolí Sabanas de Manuela, a la postre uno de los grandes impactados por el llenado del embalse.

22. CORPOGUAJIRA, *Informe Técnico. Evaluación y Concepto Técnico sobre el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Ranchería-Distritos de riego Ranchería y San Juan del Cesar* (Riohacha: CORPOGUAJIRA, 2005).

**CAMPESINOS, PEQUEÑOS PRODUCTORES Y SOBRANTEROS**

Corresponde a este grupo un considerable sector de la población en el área de influencia del megaproyecto para el cual el río ha sido un recurso fundamental en el ejercicio de sus actividades productivas de mediana y menor escala, el desarrollo de actividades cotidianas como el lavado de ropa, la pesca, el abastecimiento de pequeños acueductos o redes de suministro de agua y como lugar de sociabilidades y recreación. En este grupo se incluyen campesinos que tienen relaciones muy diferentes con el Proyecto del Río Ranchería: son afectados por la construcción de la represa, habitan en el área donde están proyectados los distritos, sean o no beneficiarios de ellos o estén al margen del Proyecto, pero por ser vecinos sienten sus efectos. Especialmente son importantes dentro de este grupo los pobladores de Chorreras, corregimiento de Distracción localizado aguas abajo del río, y de Caracolí Sábanas de Manuela, corregimiento de San Juan del Cesar, ubicado aguas arriba de la represa.

Caracolí Sabanas de Manuela es reconocido por su vocación agrícola y como despensa de alimentos para los pueblos cercanos, además es ésta su principal y casi única actividad económica. Para los habitantes de Caracolí, las tierras inundadas por la represa eran las de mejor calidad puesto que contaban con riego y se encontraban cerca del caserío. En relación a los usos agrícolas, se destaca en Chorreras la producción arrocerá en la que tradicionalmente se han utilizado acequias abastecidas por fuentes de agua subsidiarias al Ranchería. Tanto los habitantes de Chorreras como otros agricultores pequeños o medianos ubicados en los municipios de Distracción, Fonseca y Barrancas, cuentan con una red de acequias derivadas del río Ranchería que han servido para el riego de sus cultivos —principalmente de arroz—, y/o para la ganadería. El uso de las acequias se asocia también a la configuración del paisaje, al baño recreativo y al abastecimiento doméstico de agua cuando falla el servicio de acueducto. Dentro de los usuarios de acequias se identifican pequeños productores con concesiones de agua para su uso y explotación, y *sobranteros*. Estos últimos son cultivadores propietarios de fincas pequeñas que riegan sus cultivos con tomas informales construidas por ellos mismos que se derivan de las acequias principales y que toman las aguas que sobran tras haber pasado por las fincas grandes que tienen concesión.<sup>23</sup>

23. Líder Guamachal, 2012.



Debe destacarse de los corregimientos de Chorreras y de Caracolí, que son las poblaciones con mayor proximidad geográfica a la represa, por lo tanto, los efectos asociados a la construcción de infraestructura y al llenado del embalse son directamente recibidos por estas poblaciones.

#### COMUNIDADES INDÍGENAS WAYÚU

La etnia wayúu ha habitado históricamente el Departamento, sin embargo ha visto reducido su territorio ancestral por efecto de la expansión de la frontera colonizadora y por la instalación de megaproyectos extractivos centrados en la explotación minera de carbón y de gas. Por ser un grupo étnico posee derechos diferenciados en cuanto a la participación en procesos deliberativos sobre la ejecución de proyectos de desarrollo que involucren sus territorios. En este sentido, la localización de tres resguardos wayúu (Potrerito, Caicemapa y Mayabangloba) y de tres pequeños globos de terreno<sup>24</sup>, conocidos como los asentamientos de La Granja, La Granjita y Barrancón, aguas abajo del embalse, merece una atención especial en este estudio de caso.

Para estas poblaciones el río Ranchería ha sido un referente identitario y un medio de sustento que ha posibilitado actividades de subsistencia como la pesca, el abastecimiento del agua necesaria para realizar sus actividades cotidianas, y como referente de cambios climáticos de acuerdo a la lectura de su caudal. El EIA sólo consideró dentro del área de influencia, y como beneficiarios del derecho a la consulta previa, a las comunidades ubicadas dentro de las jurisdicciones de los municipios donde se encuentran los distritos de riego y dentro de la delimitación del mismo, y no a todas aquellas usuarias del río Ranchería, hasta su desembocadura. Debido a que la segunda etapa del proyecto no se ha ejecutado y no hay distritos de riego en funcionamiento, más allá de las reuniones de consulta previa, los wayúu han estado poco informados sobre el proyecto, sus procesos y sus posibles beneficios e impactos, por lo que su participación ha sido muy limitada.

24. Los globos hacen referencia a pequeñas porciones de tierra tituladas a nombre de la comunidad que se asienta en ella, pero que no necesariamente conforman un resguardo; por esta razón, algunos de ellos se encuentran hoy en día en litigio con terratenientes de la región o en procesos de titulación o saneamiento ante el INCODER.

De igual manera, el proyecto no ha sido concebido para beneficiarlos directamente, incluso el componente relacionado con acueductos se limita a las cabeceras municipales, y no a las rancherías de la zona rural que realmente sufren problemas de escasez de agua. El potencial beneficio de la adecuación de tierras en distritos de riego para los wayúu obedece a que, colindando con las zonas del resguardo Caicemapa y de los asentamientos, algunos indígenas son propietarios de tierras que eventualmente estarían dentro del distrito. Sin embargo, no se trata de un beneficio comunitario.

#### **ASOCIACIONES DE USUARIOS DE LOS DISTRITOS DE RIEGO:**

##### **ASORANCHERÍA Y ASOSANJUAN**

Reúnen a los propietarios de tierras de las áreas demarcadas para los distritos de riego Ranchería y San Juan del Cesar, no obstante, dentro el área proyectada para los distritos hay propietarios de predios que no se han involucrado significativamente en las actividades de las asociaciones. Lo anterior es, en algunos casos, por el desconocimiento del proyecto, en otros porque sienten que no tienen las capacidades o condiciones necesarias para adecuar sus tierras y cumplir con las expectativas del proyecto o porque no consideran que la adecuación los vaya a beneficiar como agricultores al ya tener acequias que les suministran agua para los cultivos.

Los líderes de las asociaciones, y en general las personas activas en ellas, son propietarios con amplias extensiones de terreno en las periferias del río, poco productivas o inutilizadas, que cuentan con un reducido número de hectáreas con sistema de riego por acequias (actualmente 3.000 has), y que además proyectan desarrollar proyectos agroindustriales.

El proyecto ha sido defendido por representantes de las Asociaciones como “un proyecto de La Guajira, para La Guajira, siempre y cuando la gente no venda sus tierras”, y se evite la llegada de grandes inversionistas extranjeros o multinacionales que compren masivamente tierras.<sup>25</sup> Se resalta la generación de empleo como el principal beneficio de la adecuación de tierras, con los evidentes réditos económicos que este incremento significaría para la productividad de

25. Líder AsoRanchería, entrevista con las autoras, 2012.

la región. El proyecto se asocia también con lograr independencia económica frente a la explotación de carbón y al cambio económico hacia la optimización de la producción. Aunque la futura operación de los distritos de riego implicará un cambio en la producción y en prácticas culturales asociadas a la agricultura, el actual cultivo de arroz y la cría de ganado vacuno no resultan tan eficientes y rentables dentro del plan agrícola que se tiene diseñado para la zona.

Otro asunto problemático, principalmente en el distrito Ranchería, es que en un escenario futuro de operación del proyecto se hará necesario cerrar las acequias para ser remplazadas por el nuevo sistema de riego. Si bien esto significaría un incremento considerable en las áreas de riego y causaría una redistribución del recurso hídrico, a menudo acaparada por los usuarios de acequia, también llevaría a un importante cambio en las formas actuales de cultivo y en el paisaje de la zona.

Para el distrito San Juan la situación es muy diferente, ya que la adecuación de tierras con el sistema de riego constituye la llegada del agua a la zona; en este momento no hay ningún otro tipo de riego en su jurisdicción y las fuentes de agua permanentes siempre han estado a mayor distancia. En este municipio el principal reto se ve en lograr cambiar su vocación que identifican como ganadera y empezar a sembrar con la llegada del agua cultivos agrícolas de alta productividad, pero en general la actitud hacia el distrito es positiva.

#### **LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA**

El río Ranchería nace en la Sierra Nevada de Santa Marta, específicamente en el páramo de Chirigua. La Sierra es habitada por indígenas de los pueblos kogui, arhuaco, kankuamo y wiwa, quienes la consideran el centro del mundo, un lugar sagrado e indivisible del cual se reconocen a sí mismos como los guardines. Esta concepción de unidad implica que los cuatro grupos indígenas, y no solamente los wiwa de San Juan del Cesar, que viven en la zona aledaña a la represa el Cercado, son impactados por el Proyecto Ranchería. Los cuatro pueblos de la Sierra se encuentran organizados políticamente alrededor del Consejo Territorial de Cabildos (CTC) con sede en Santa Marta. La comunidad wiwa está representada oficialmente por la Organización Yugumaiun Bunkuanarwa Tayrona

(OWYBT) creada en 1993.<sup>26</sup> Cuando se incluyó a los wiwa en la zona de influencia de la represa no se tuvo en cuenta esta estructura para la toma de decisiones.

En cuanto al Proyecto Río Ranchería, las comunidades wiwa de La Guajira han manifestado argumentos explícitos para oponerse a él, en su mayoría de carácter ambiental y cosmológico. Así, de acuerdo a la cosmogonía wiwa, a lo largo del cauce del río se ubican diferentes sitios sagrados indispensables para hacer sus pagos, sitios que se afectarían o desaparecerían con las obras diseñadas por el proyecto<sup>27</sup>. De este modo, el proyecto irrumpe en el orden cosmológico del mundo para los wiwa y los demás grupos de la Sierra, ya que afecta las actividades rituales de los mamos —autoridades tradicionales de los pueblos de la Sierra— en los sitios sagrados para mantener el equilibrio natural.

La omisión en considerar este Universo cosmológico y la falta de protocolo para dialogar con los indígenas por parte de los gestores del proyecto Río Ranchería dejó como consecuencia una demanda por la no realización de consulta previa a las comunidades indígenas de la Sierra Nevada, tema en que se profundizará más adelante.

#### EL ESTADO: INCODER, CORPOGUAJIRA Y ENTES DE CONTROL

El Estado es un actor representado en distintas instituciones, cada una con una función diferente frente al proyecto. A escala regional, el INCODER ha sido el principal promotor y ejecutor del Proyecto Río Ranchería, además del dueño; la Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA) ha sido la autoridad ambiental encargada de dar cuenta del control y cumplimiento de las obligaciones de la licencia ambiental; por su parte, entidades como la Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental y la Defensoría del Pueblo han tenido un importante papel en el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contraídas por el INCODER en su relación con las comunidades.

El INCODER, en su calidad de impulsor del proyecto, ha cargado con el peso de su ejecución y con los requerimientos por los efectos de las obras. Si bien esta

26. CINEP, *Programa por la paz. Olla de barro. Gobierno propio de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta* (Bogotá: CINEP, 2010).

27. Alfonso *et al.*, “El proyecto sobre el Río Ranchería...”.

institución funge como ente nacional, los cuestionamientos sobre las afectaciones materiales y de salud que han sufrido las poblaciones vecinas a las obras se han volcado hacia la oficina regional, específicamente, hacia su directora, siendo constantemente cuestionada por su accionar y por el incumplimiento de compromisos adquiridos por parte de algunas comunidades locales, como Caracolí.

El hecho de que el Estado sea el ejecutor y el proyecto sea financiado con recursos públicos (regalías regionales y fondos de la nación) ha sido un aspecto que también ha generado reacciones en la región, ya que las comunidades de su zona de operación habían estado habituadas a tratar con empresas privadas multinacionales —principalmente multinacionales carboníferas— y a sus prácticas de instalación (se presentan ante las comunidades con dádivas: programas productivos, agua, chivos, almuerzos, incluso antes de empezar a hablar de los beneficios y perjuicios de los proyectos). En este sentido, se generó la percepción de que el proceso con el Estado fue diferente, que se trató de un proyecto menos generoso o que no les ha llegado lo suficiente.

## **6.4 De actores a sujetos de derechos: una gran diferencia**

Como se ve, son diferentes los actores involucrados en el proyecto Ranchería; no todos tienen o han tenido similar posicionamiento jerárquico, igual acceso y manejo de la información e igual reconocimiento de sus derechos en el marco de la ejecución de las obras. Cabe aquí la pregunta, dentro de este grupo ¿Quién ha sido reconocido como sujeto de derecho?

Como en muchos proyectos de infraestructura, el EIA jugó un papel fundamental en la identificación de los sujetos de derechos a considerar por los ejecutores del proyecto Ranchería. Se identifican así, aquellos que se incluyen por ser los propietarios localizados en la zona de impacto puntual, es decir, su condición de sujetos de derechos es individual y con base en la titulación de tierras como en el caso de Caracolí Sabanas de Manuela. Con ellos se establecieron negociaciones para la compra de predios a inundar por la represa y de los lotes o casas en las inmediaciones de ésta y necesarios para la zona de

amortiguación. También se identifican dentro de este grupo, a los productores con concesiones de aguas para las acequias activas en la zona, los que en plena operación de los distritos de riego se verán afectados por el control de las aguas y para los que se contemplan futuras indemnizaciones.

Caso contrario ocurre con los *sobranteros* que se verán afectados por el cierre de las acequias que los abastecen ahora y los que no se consideran en el EIA sujetos con derecho a indemnización por el futuro funcionamiento de los distritos. De igual manera ocurre con los arrendatarios de fincas en las, ahora, tierras inundadas por el embalse, los cuales debieron buscar nuevas parcelas aguas arriba, alejadas de sus habituales lugares de trabajo, de menor calidad, sin riego y con dificultades para su transporte, sin recibir por ello ninguna compensación o proceso de transición.

Se ejemplifica, así, que para el caso de los campesinos agricultores, las lógicas que operan son las de la negociación y compensación individual, siempre y cuando haya de por medio un título de propietario; siendo esto último un asunto conflictivo, dada la existencia de regiones en el país donde la legalización de la propiedad con escrituras sigue siendo un elemento ajeno para muchos campesinos y colonos, debido a la informalidad que tradicionalmente se maneja al respecto.

La pregunta se dirige hacia aquellos que no alcanzaron la titularidad y no se les reconoció la existencia de prácticas productivas y que se vieron afectados por las negociaciones individuales. Adicionalmente, la compra de predios para la ejecución de obras no implica su posesión inmediata por el proyecto; de modo que los ocupantes siguen realizando sus actividades tradicionales en ellos —de acuerdo a los testimonios con el beneplácito de los operadores—. Al respecto, un caso ejemplificante se dio con los pequeños productores arrendatarios de Caracolí Sabanas de Manuela, los cuales continuaron con sus cosechas debido a que los técnicos de la obra estipulaban que el embalse se llenaría en cuatro años; sin embargo, el llenado se aceleró de manera dramática, razón por la que muchos campesinos perdieron su inversión.

Los otros sujetos de derecho que emergieron durante los estudios previos del proyecto fueron los grupos étnicos presentes en la zona. No obstante, a pesar de la

Ley 21 de 1991 que ratifica la suscripción de Colombia al Convenio 169 de la OIT, se pudieron identificar vacíos e inconsistencias tanto en la identificación de los colectivos a consultar, como en los procesos mismos de consulta. En este sentido, las comunidades wiwa y wayúu, a pesar de recibir impactos materiales y simbólicos por la ejecución del proyecto, sólo se consideraron en el 2005 como sujetos de derecho en casos particulares y a escala personal, no comunitaria, en la medida en que se identificaron como actores de las dinámicas económicas relacionadas con el proyecto o como propietarios de predios en sus áreas de influencia.

Un ejemplo claro de cómo el criterio de titularidad primó en los procesos de consulta previa y de socialización del Proyecto Río Ranchería entre las comunidades wayúu, es el de uno de los actuales directivos de la junta de ASORANCHERÍA y miembro de esta comunidad, cuya madre fue citada a una de las reuniones informativas para usuarios del distrito en calidad de dueña de uno de los predios. Así se enteró del proyecto y fue elegido en la junta directiva de ASORANCHERÍA. Como consecuencia de estos procesos y de la forma en que se definió la participación, o no, de individuos o colectivos entre la población wayúu, existe la percepción de que las tierras incluidas no son colectivas, pertenecen a unos pocos wayúu y difícilmente el proyecto puede ser para el beneficio comunitario. Tan sólo los propietarios de predios y sus familias hablan positivamente y tienen un poco más de conocimiento sobre el proyecto.

Otra de las comunidades indígenas que manifestó abiertamente su descontento por los procesos de consulta previa, interponiendo una acción de tutela y una demanda internacional, fue la comunidad wiwa. Como se mencionó antes, en 2005 se hicieron reuniones de consulta previa con las comunidades indígenas de resguardos y asentamientos wayúu ubicados en el área de influencia del distrito de riego Ranchería y con algunas comunidades wiwa ubicadas en el resguardo Kogui, Malayo, Arhuaco. Empero, estas últimas comunidades tardaron en ser contactadas y reconocidas como sujetos colectivos de derecho, puesto que se encontraban a mayor distancia geográfica del embalse. En esos argumentos se hace de nuevo evidente la limitada visión del territorio supeditada a la titularidad o a la posesión de hecho y a la cercanía geográfica con la intervención física de la infraestructura del proyecto.

## 6.5 Hitos del proyecto y conflictos emergentes

Las reacciones, a favor o en contra, que ha suscitado la construcción de obras del megaproyecto Ranchería pasa por las experiencias y posicionamientos de tipo jerárquico de los diferentes actores involucrados, las expectativas creadas, los impactos en el tiempo presente y en el futuro. Por ello es necesario el reconocimiento de la forma como se van materializando los megaproyectos en los territorios locales y los procesos que van transformando dinámicas locales.

## 6.6 El mercadeo social y la generación de expectativas

Las comunidades locales afirman que recibieron poca información y en general las personas no entendían muy bien los alcances del proyecto. Cuando comienza a trabajar la maquinaria y comienzan los cambios en el paisaje, es cuando las personas se informan y se involucran más. Esto contrasta con lo que cuentan los operadores del desarrollo, especialmente los encargados de la parte social, sobre jornadas de sensibilización, de divulgación de material informativo, de reuniones con la población —generalmente líderes institucionales—, considerando sus procesos como lo suficientemente detallados en cuanto a la información que se le brinda a la gente.

Estas actividades previas están marcadas por lo que podemos llamar un mercadeo social, donde se promueven los megaproyectos como procesos inclusivos y de participación, resaltando los potenciales efectos positivos y minimizando los negativos. Al momento de las reuniones informativas con la comunidad de Caracolí Sabanas de Manuela, se resaltó el potencial turístico de la represa. A pesar de ser una comunidad tradicionalmente agricultora, la idea de ser centro turístico se impulsó como opción de desarrollo local<sup>28</sup> ya determinada por la empresa contratista y, en ninguno de los casos, como una decisión concertada con la población.

28. Este no es un elemento exclusivo de este proyecto; de hecho, en los casos de San Sebastián de Palmitas y de Marmato también se identifica ésta como una estrategia que se promueve entre las comunidades como una forma de afrontar cambios en las actividades productivas tradicionales.



En el caso de los wayúu, durante las “consultas previas” y otras reuniones realizadas en la región, los representantes de la UTG resaltaron entre los beneficios a la población wayúu la posibilidad de intensificar sus cultivos, obteniendo entonces excedentes para la venta, al mismo tiempo que podrían continuar con sus cultivos de pancoger y la cría de chivos. De igual manera, algunos entrevistados recuerdan reuniones informativas e invitaciones a conocer las futuras instalaciones del proyecto y la maqueta con la obra.

Con las asociaciones de usuarios se recurrió a giras técnicas a distritos de riego, especialmente a Chicamocha y Samacá (CORPOGUAJIRA, 2005d) con el fin de demostrar la operación de estos embalses, los beneficios para las localidades y las recomendaciones para la puesta en marcha de los distritos de La Guajira.

En el proyecto Ranchería, a excepción de las percepciones de las comunidades wiwa, los otros actores tenían percepciones positivas sobre el proyecto y la esperanza de conseguir empleos estables. Pero esta percepción comienza a desdibujarse en la medida que los proyectos se van instalando en los territorios, van alterando sus cotidianidades, transformando sus paisajes e incumpliendo las expectativas de la población local, como se evidencia a continuación.

**“AQUÍ LAS COMPRARON A SU ACOMODO”: VENTA DE TIERRAS, INSATISFACCIÓN  
Y MEDIADORES**

La venta de tierras, fincas y casas localizadas en la zona de inundación y de amortiguación del embalse es un tema conflictivo, por varias razones: la insatisfacción por los precios de venta, la amenaza tácita de expropiación, el desplazamiento de la población de sus lugares de vivienda tradicionales y la aparición de intermediadores —abogados particularmente— que obtienen significativas ganancias sobre el precio de venta.

En Caracolí-Sabanas de Manuela, según recuerda la población, los procesos de gestión predial no tuvieron ningún tipo de asesoría. Se habla de la realización de una encuesta entre los dueños de las fincas para conocer entre otras cosas: “(...) el nombre del propietario de la finca, cuántas hectáreas tenía, cuántas de pancoger, cuántas de riego, si estaba dispuesto a vender y aceptar una casa en

otra parte, que al fin no dieron casa, que si estaba dispuesto a (no se entiende la grabación) del distrito de riego<sup>29</sup>.

Este tipo de procesos sirvió de base para la identificación de dueños de predios y la futura compra de tierras; negociaciones que, en última instancia, fueron influenciadas por la declaratoria del Ranchería como un proyecto de interés público. Por esta razón, la potencial amenaza de expropiación de tierras jugó a favor de la venta de predios por precios menores a los considerados por los propietarios.

Los impactos de estas negociaciones dieron origen a diferentes respuestas: la ocupación y usufructo de las tierras aún después de vendidas, la contratación de abogados que cobraron altos honorarios y la instauración de demandas para lograr aumentar la oferta. La primera de las respuestas desembocó en la pérdida de cosechas de los arrendatarios y propietarios que siguieron con sus actividades productivas hasta la llenada repentina del embalse.

Así, los procesos previos de negociación de tierras y propiedades fueron los únicos mecanismos que reconocieron derechos a los agricultores propietarios. Sin embargo, desconocieron su adscripción sociocultural a un colectivo que ha compartido una identidad territorial fundamentada, no sólo en un modo de producción sino, ante todo, en unos modos de vida anclados espacialmente. Ahí la gran paradoja que, en términos de derechos, se presenta en esta fase: fragmentan a un colectivo al dejarle como única vía de acción jurídica el apelar a sus derechos individuales.<sup>30</sup>

#### EL MITO DEL EMPLEO

Una de las primeras expectativas que crean los operadores de desarrollo entre las poblaciones locales involucradas con la ejecución de megaproyectos es la posibilidad de vincular laboralmente a la población, especialmente durante la fase de construcción. Este es un asunto conflictivo debido a su poca viabilidad en la práctica; es común que las empresas, mediante la definición de perfiles especializados, recurran a contratar personal externo con estudios y competencias que las poblaciones locales generalmente no pueden acreditar.

29. Junta de Acción Comunal Caracolí Sabanas de Manuela, 2012.

30. Conversación con el antropólogo Santiago Gómez.

Sobre los inicios de la construcción de la represa, lo primero que recuerdan los miembros de comunidades como Mayabangloma, Chorreras, Potrerito, de asentamientos wayúu y personas de las cabeceras municipales, es la instalación de buzones para la recepción de hojas de vida. Pero el empleo al que accedieron los guajiros de la región fue solamente en oficios varios y remunerados con salario mínimo. La inclusión de profesionales guajiros fue aún menor, tema especialmente sensible en Chorreras, donde muchos jóvenes se han formado en universidades.

Otra potencial fuente de empleo identificada previamente por las comunidades fue el posible abastecimiento de alimentos al personal que llegara a trabajar en las localidades, o de materiales necesarios durante la construcción de las obras. No obstante, las empresas construyen enclaves para su permanencia en las localidades; para el caso de Ranchería, se construyó un campamento con cabañas, canchas, enfermería, restaurante y demás espacios necesarios para el hospedaje del personal foráneo vinculado a la obra; un espacio perfectamente diferenciado y separado y que no brindó a la población local la posibilidad de prestar servicios que redundaran en beneficios económicos.

#### **LA CONSULTA CON LOS WAYÚU: UN 'PROCESO' DE UNA REUNIÓN**

En el caso de las comunidades indígenas se realizaron reuniones de consulta previa de acuerdo al protocolo de la época cumpliendo así, por lo mínimo, con los requisitos exigidos por el decreto 1320 de 1998. La inclusión de estas comunidades ocurrió tras una revisión que realizó la Universidad Industrial de Santander al primer EIA realizado, en que se señaló la necesidad de hacer procesos participativos.<sup>31</sup> En la primera versión, los indígenas en la zona no eran reconocidos como sujetos de derechos.

Las reuniones de consulta con los wayúu se centraron en la obtención de un 'sí' protocolario de los indígenas a la realización del proyecto, más que en cumplir con el objeto definido por el decreto relacionado, es decir, la definición de los impactos y el plan de manejo conjunto. Las reuniones se realizaron durante dos días del mes de marzo del 2005 en los resguardos Caicemapa,

31. CORPOGUAJIRA, *Informe Técnico. Evaluación y Concepto Técnico...*

Mayabangloma y Potrerito, y en los asentamientos de Barrancas, La Granja, La Granjita y Barrancón.

Según las actas, las reuniones se pueden resumir en dos momentos: primero, la promoción del megaproyecto, sus beneficios y las potencialidades a futuro; y segundo, la exposición de la situación particular de cada comunidad y de demandas en lo relacionado a titulación de tierras, condiciones económicas y problemáticas sociales asociadas a la poca presencia estatal, como condicionantes del sí al proyecto. Los wayúu manifestaron, además, preocupaciones sobre los impactos futuros del proyecto y su inclusión en ellos, específicamente por la falta de tierras productivas y por los costos que traería el acceso al distrito de riego y la futura prestación de los servicios de acueducto y electricidad. A esto los funcionarios presentes manifestaban que harían las averiguaciones y transmitirían las preocupaciones a las entidades pertinentes.

Teniendo en cuenta que las reuniones se establecieron para obtener el “sí” de los wayúu, es necesario aclarar que solo el resguardo de Caicemapa manifestó abiertamente su apoyo al proyecto; las otras comunidades consultadas condicionaron el “sí” a la solución de sus problemas de tierras, pocas y no aptas para la agricultura, o con relación a la titulación, al considerar que el proyecto antes que una solución a sus problemas representaba una amenaza mayor a sus ya empobrecidas economías. Tras estas reuniones fue otorgada la licencia ambiental, pues se había cumplido con el requisito y se tenían las firmas correspondientes. A la fecha los distritos de riego no han comenzado a funcionar, por lo que los wayúu le perdieron el rastro al proyecto, la gran mayoría ni siquiera conoce la represa y para ellos hasta el momento no ha cambiado nada. Por estas razones, entre los wayúu se puede identificar una percepción generalizada sobre el proyecto como un engaño más, que buscó la aprobación de los indígenas para poder realizarse, pero que luego no se les volvió a tener en cuenta.

#### **LA CONSULTA ENTRE LOS WIWA: EL DESCONOCIMIENTO DE LOS PROTOCOLOS INDÍGENAS**

Los Cabildos de la Sierra Nevada se enteraron del proyecto Ranchería por casualidad en una reunión con la defensoría del pueblo sobre la situación de la Sierra. Tras ver que no tenían información, el 8 de marzo de 2003, los Cabildos

Gobernadores de la Sierra enviaron un oficio dirigido al Ministerio del Interior y de Justicia, Asuntos Indígenas, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General y Alcaldías de Riohacha y San Juan del Cesar. Por medio de este solicitaron que se iniciara el proceso de consulta previa del Proyecto Represa del Rio Ranchería, reconociendo al CTC como únicos representantes de la Sierra Nevada de Santa Marta. Lo anterior debido a que el proyecto pretende ser ejecutado dentro de su territorio tradicional demarcado por la Línea Negra.<sup>32</sup>

Ante las recomendaciones de CORPOGUAJIRA para la consideración del área de influencia, se estaba contemplando considerar desde la zona de construcción puntual hasta la desembocadura del río. A pesar de ello, los indígenas de la Sierra tienen otro tipo de territorialidad con la zona del embalse, que no es reconocida de forma automática, como sí lo hace el criterio geográfico de la distancia.

Tras solicitudes y presiones, el INCODER, a través de la UTG y de CORPOGUAJIRA, realizaron acercamientos con las comunidades wiwa de la Sierra. Cuando se hicieron las reuniones de protocolización de la consulta previa con comunidades wayúu se programó también una reunión con líderes wiwa. En el Informe Técnico del Área de Control, Seguimiento y Monitoreo Ambiental sobre las reuniones de consulta previa se menciona que la reunión programada para el 17 de marzo de 2005 con la comunidad indígena de Caracolí Sabanas de Manuela fue aplazada a solicitud del INCODER y la UTG.<sup>33</sup>

A último momento se llevó a cabo una reunión el día 13 de mayo en la Casa de la Cultura de San Juan del Cesar con las comunidades indígenas wiwa. Según los hechos consignados en la Sentencia T-154/09 de la Corte Constitucional, los asistentes a la reunión manifestaron no tener poder “para decir si están o no de acuerdo con el proyecto”, y se comprometieron a que “posteriormente

32. Consejo Territorial de Cabildos de La Sierra Nevada de Santa Marta, Correspondencia, marzo de 2003. La *línea negra* involucra un territorio de gran importancia geográfica y cultural para los indígenas que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta y se extiende hacia tres departamentos del norte del país: La Guajira, Magdalena y Cesar. Se trata de un territorio vital para la supervivencia cultural de los indígenas de la Sierra debido a sus características ecológicas y porque allí se localizan una serie de sitios sagrados y de pagamento que permiten garantizar relaciones armoniosas y sustentables con la madre tierra. Sus límites fueron reconocidos en la resolución 002 del 4 de enero de 1973, proferida por el Ministerio de Gobierno de la época.

33. CORPOGUAJIRA, *Informe técnico. Consulta previa a comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto Ranchería* (Riohacha: CORPOGUAJIRA, 2005d).

el CTC emitirá un concepto sobre el Proyecto en el menor tiempo posible”. A esta reunión no fueron citadas las autoridades legítimas para este tipo de procedimientos, es decir, el CTC. CORPOGUAJIRA se excusó al argumentar que la convocatoria se había difundido por los medios de comunicación y que, por lo tanto, no era responsabilidad de ellos la ausencia de las autoridades legítimas.<sup>34</sup> Efectivamente con esta reunión y sin una respuesta por parte del CTC, se dieron por terminados los trámites de consulta previa y se otorgó la licencia ambiental al proyecto que comenzó su construcción.

Como respuesta a esta situación, en el año 2007 los cabildos gobernadores de los resguardos Kogui, Kankuamo, Arhuaco y Wiwa presentaron, en primera instancia, una acción de tutela contra los Ministros del Interior y de Justicia, y del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el INCODER y CORPOGUAJIRA, solicitando “la protección y reconocimiento a la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, al debido proceso, a la participación, al resguardo de las riquezas naturales de la Nación y a la consulta indígena”<sup>35</sup>. Al respecto, la solicitud fue negada en sus diferentes instancias al considerar que, “de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta Corte, la acción de tutela resulta improcedente cuando se interpone de manera extemporánea, esto es, después de haber pasado un lapso razonable desde la ocurrencia de los hechos que dan lugar a la solicitud de protección.”<sup>36</sup>

En el caso de los wiwa, cabe resaltar cómo opera una concepción extensa del territorio que va más allá de linderos, títulos de propiedad y ocupaciones de hecho; una visión integral y ecosistémica que considera que las alteraciones, aún en zonas lejanas, tienen efectos sobre la estabilidad de la naturaleza.<sup>37</sup> En el proyecto no se tuvo en cuenta de forma adecuada la disposición anterior que reconoce el trazado de la Línea Negra en este sentido. También la toma de decisiones concertada entre los indígenas de la Sierra, que implica protocolos y un

34. Alfonso *et al.*, “El proyecto sobre el Río Ranchería...” No se encontró el acta de esta reunión en el Expediente del Proyecto Río Ranchería de CORPOGUAJIRA, consultado en enero de 2012.

35. Corte Constitucional. *Sentencia T-154* [MP Nelson Pinilla Pinilla], 12 de marzo de 2009.

36. *Ibid.*

37. Alfonso *et al.*, “El proyecto sobre el Río Ranchería...”

lapso de tiempo mayor al que toleran este tipo de proyectos, fue vulnerada. El reconocimiento de los wiwa como sujetos de derecho fue parcial, mal ejecutado y generó conflictos posteriores que se debieron resolver por instancias judiciales.

**“ELLOS NO CONSTRUYERON VÍAS, ELLOS USURPARON LA VÍA DE NOSOTROS”**

Uno de los primeros efectos negativos de la construcción, especialmente en la comunidad de Chorreras fue el paso de maquinaria pesada y camiones de alto tonelaje por las vías de acceso a su localidad. Como medidas de manejo, CORPOGUAJIRA requirió al INCODER construir reductores de velocidad a la entrada y salida de las comunidades de Chorreras, Zambrano y Corral de Piedra.<sup>38</sup> Entre los problemas asociados estaba el polvo y los efectos de las voladuras necesarias para construir la nueva vía.

Otra fuente de conflicto fue la construcción de la nueva vía Caracolí Sabanas de Manuela–San Juan del Cesar, pues la vía anterior quedó bajo la cota de la inundación. Entre las quejas registradas durante la construcción están: que “los niños quedaron aturdidos”, “todas las casas están agrietadas”, “no hubo información sobre cuándo iban a ocurrir estas actividades”, “lo detenían a uno hasta 3 o cuatro horas en el camino, que eso es un abuso y una falta de respeto con uno”.<sup>39</sup> La inundación de la carretera representó impactos adicionales: el tiempo de traslado aumentó aproximadamente en 30 minutos y, el más importante, quedaron aisladas las veredas El Caney y El Pital, dificultando a sus habitantes trasladar los productos a la cabecera municipal. Asimismo, una vez entrada en funcionamiento, la carretera ha presentado constantes deslizamientos que representan peligro para la comunidad y que han interrumpido el paso en varias ocasiones.

Ante estos conflictos fueron diversas las respuestas y acciones de las comunidades. Por un lado, durante la fase de construcción, el equipo de CORPOGUAJIRA encargado de hacer el seguimiento ambiental a las obras se convirtió en una instancia de denuncia de los impactos sufridos por las poblaciones locales, pese a esto, sus visitas periódicas no lograron la resolución de problemáticas;

38. CORPOGUAJIRA, *Concepto técnico 718. Noviembre 28* (Riohacha: CORPOGUAJIRA, 2008b).

39. Junta de Acción Comunal Caracolí Sabanas de Manuela, Taller con equipo de investigación, junio de 2012.

las vías de hecho se convirtieron finalmente en la opción más sencilla al sumar diferentes problemas no atendidos a satisfacción.

**“CON ESTA MORTANDAD DE PECES, ¿QUÉ VA A QUEDAR DEL RÍO?”:**

#### **LA DESVIACIÓN DEL RÍO**

En este tipo de obras, la desviación del río es necesaria para la construcción de la presa que permitirá la acumulación de agua en el cañón; para ello se construye un túnel por el cual se canaliza el río. En el río Ranchería, esta actividad se realizó el 7 de julio del 2007 y, de acuerdo a reportes de CORPOGUAJIRA, la limpieza previa al desvío del río no se llevó a cabo tal como establecen los protocolos y como lo determinó la Corporación. El efecto de estas omisiones fue que hubo vertimiento de materiales de construcción que conllevaron a la muerte de aproximadamente 3.500 peces en una zona donde muchas familias pescaban para su sustento. Por citar el caso de Potrerito, una comunidad que se abastece de peces en las épocas en la que baja el nivel del agua, los pobladores recuerdan el paso de peces muertos tras el desvío del río y la preocupación general sobre las afectaciones futuras: “con esa mortandad de peces, qué va a quedar en el río”.<sup>40</sup> Frente a estos acontecimientos, la población local tuvo pocas manifestaciones, siendo CORPOGUAJIRA y la Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental quienes entablaron diferentes acciones.

Otro momento clave fue el cierre de la compuerta metálica para proceder al llenado del embalse. Para realizar esta actividad se requería suspender las concesiones de agua durante algunos días. Esta medida generó enorme descontento, pues el arroz es el cultivo más común y la disminución del caudal del río pone en peligro la cosecha. Después de algunos días los arroceros protestaron en la vía, llamando a indígenas a unirse y participar de la movilización.

**“VEA, AQUÍ HUBO LLANTO DE VER PERDER TODO”: EL LLENADO ANTICIPADO**

Mucho antes de lo calculado se llenó por completo el vaso de la represa, cuyos imprevistos llevaron a reacciones no sólo a escala local, sino que trascendieron a lo departamental. Aquí empieza a tener la prensa un papel más activo en el

40. Autoridades tradicionales de Potrerito, Conversación con Susana Carmona y María Maya, junio de 2012.



registro de los impactos y conflictos por el llenado acelerado de El Cercado. De igual manera, se identifican acciones más concretas de la población como movilizaciones, cierre de vías y la interposición de una acción popular, buscando compensaciones por las afectaciones a los modos de vida de los habitantes de Caracolí Sabanas de Manuela.

Durante los estudios técnicos previos se definió un período de cuatro a cinco años para el llenado total de la represa; sin embargo, ésta se llenó en poco más de cuatro meses. Habitantes locales de todos los pueblos coinciden en decir que este hecho no les asombró, pues el río Ranchería se transforma cuando crece (situación agravada por la ola invernal de 2010). Incluso varias personas dicen que se lo manifestaron directamente a ingenieros y técnicos durante los estudios, como informa un habitante de Caracolí: “Cuando estaban haciendo ellos los respectivos estudios yo tuve la oportunidad de estar con algunos ingenieros, y yo les dije en alguna oportunidad que ese río había veces que había subido hasta seis metros de altura y se quedaron viéndome la cara, como quien dice, eso es mentira”<sup>41</sup>.

Diversos conflictos socioambientales están influenciados por el desconocimiento de otros saberes, de otras epistemologías sobre el entorno y de las dinámicas de la naturaleza. Ante estos se impone el conocimiento técnico-científico como única fuente válida de información. Esto es un elemento de reflexión, más cuando ocurren estos “imprevistos”.

#### “CUANDO SE TRAGÓ LA PLANTA”

El pueblo de Caracolí se abastecía de energía eléctrica de una microcentral instalada en el río. Aunque en ocasiones pasaba un tiempo dañada y las personas debían juntar dinero para repararla, al momento de la inundación la planta funcionaba. La planta estaba bajo la cota de inundación del embalse y durante visitas de seguimiento ambiental, CORPOGUAJIRA advirtió el problema e instó a que se manejara. La inundación de la microcentral fue un hecho previsto y anunciado por la población local de Caracolí Sabanas de Manuela y que quedó

41. Junta de Acción Comunal Caracolí Sabanas de Manuela, Taller con equipo de investigación.

consignado en los informes técnicos de seguimiento a las obras; a pesar de esto, el problema se aplazó y con las lluvias la planta fue inundada.

Para manejar esta afectación, el INCODER entregó una planta eléctrica para el funcionamiento de la red de distribución a 13.2 kv, que existe actualmente en el corregimiento. Sin embargo, la instalación de esta planta representó una solución parcial, ya que tan solo prestaba servicio durante 4 horas al día. Posteriormente y por reclamos de la comunidad se amplió el servicio a 12 horas y, durante la última visita del equipo de investigación, en agosto de 2012, la planta se encontraba dañada. Recientemente se recibió información de que ya habían hecho la interconexión eléctrica y el pueblo tenía electricidad 6 horas al día.

#### “LA OLA DEL ZANCUDO”

Un evento catastrófico, y que también ha generado controversias entre el INCODER y la población de Caracolí Sabanas de Manuela, fue la aparición de casos de dengue y la muerte de dos de sus habitantes y de un militar a causa de esta enfermedad. Estos hechos sucedieron pocos meses después del llenado del embalse, que inundó la biomasa no retirada a tiempo, generando malos olores y el aumento de la cantidad de zancudos, según los habitantes de Caracolí, a causa de la descomposición del material inundado.

La Secretaría Departamental de Salud de La Guajira realizó un estudio en la localidad teniendo como detonante las muertes por dengue de dos habitantes del corregimiento ocurridas entre las semanas 5 y 6 del 2011. Allí se tomaron algunas medidas de manejo, como repartir toldillos y entregar repelentes.<sup>42</sup>

El INCODER salvó su responsabilidad sobre estos hechos bajo el argumento de la no comprobación científica de la relación entre el llenado del embalse y la presencia del dengue. Empero, frente a las muertes, los pobladores manifiestan que esta pérdida es la más desastrosa consecuencia de la construcción del embalse y su afectación no puede ser compensada por parte del INCODER.

42. Según el informe de actividades realizado en 2011 por la Unidad de Entomología de brote en el corregimiento de Caracolí, municipio de San Juan del Cesar-Departamento de La Guajira.

## 6.7 La participación y movilización ciudadanas<sup>43</sup>

Frente a todas las problemáticas descritas, fueron varias las acciones que emprendieron algunos actores sociales localizados en áreas de influencia del proyecto, unas veces a título personal, otras, reclamando afectaciones y defendiendo intereses colectivos. Estas acciones transitaron entre la informalidad, la formalización de espacios de diálogo y la búsqueda de vías jurídicas que permitieran dar solución a las afectaciones sufridas por la puesta en marcha del proyecto. Algunas de ellas respondieron a iniciativas autónomas de sectores con cierta capacidad de liderazgo al interior de las comunidades, y otras por influencia de externos relacionados con las poblaciones afectadas.

Se identifica un primer carácter de informalidad en la medida en que las poblaciones locales comienzan a relacionarse cotidianamente con los operadores del desarrollo; entre estas, el requerimiento directo o la narración de hechos frente a representantes de organismos de control —el caso de las visitas de seguimiento de CORPOGUAJIRA—, emergieron como las principales acciones de denuncia ante las alteraciones de la cotidianidad. Formas asimilables a los mecanismos comunitarios y vecinales de resolución de conflictos en donde la discrepancia directa frente al que está ocasionando mi mal, o el trámite de quejas ante la autoridad competente, se consideran la mejor forma de resolución de los conflictos generados. A la par con lo anterior, también se activó el envío de cartas y de comunicaciones telefónicas —específicamente con la directora del INCODER— que exponían las afectaciones de las comunidades por los trabajos adelantados por el contratista.

Como se ha dicho, la activación de estas estrategias se caracterizó por la informalidad y por la despersonalización de los procesos; la informalidad se dio porque los requerimientos no se circunscribieron a protocolos y vías vinculantes, es decir, aquellos que pudieran generar procesos eficaces de diálogos y acuerdos sobre medidas de mitigación; tampoco recurrieron a argumentos que podrían haber tenido un mayor peso sancionatorio, como aquellos relacionados con el incumplimiento de los compromisos adquiridos al ser otorgada la

43. Agradecemos a Yulieth Hillón su participación en este aparte.

licencia ambiental.<sup>44</sup> Particularmente, las cartas o correspondencias se limitaban a solicitar, a pedir información o a informar sobre las afectaciones sufridas por la población; pocas de ellas fueron radicadas y la evidencia de los pocos resultados fue que no lograron contener la utilización de vías de hecho por parte de la comunidad. De hecho, en correspondencia de Caracolí a la Procuradora Regional de La Guajira, con fecha del 18 de noviembre del 2010, la población manifestó que:

Esta solicitud la hacemos de manera muy respetuosa, conociendo las decisiones que ya están tomadas por la comunidad, de desplazarse de manera masiva hacia el casco urbano de San Juan de Cesar, para tomarse el palacio municipal de la Alcaldía, debido a los diferentes problemas que ha generado este megaproyecto y que a pesar de los diferentes requerimientos realizados de manera verbal y por escrito a las entidades responsables (...) nunca encontramos solución, configurándose de esta forma otro desplazamiento forzado, no provocado por grupos al margen de la ley, pero sí por la negligencia de las autoridades involucradas para evitar que este proyecto ocasione estragos a esta comunidad.

Así, en la medida que las afectaciones se hicieron mayores y los responsables del proyecto respondieron a la comunidad de manera insatisfactoria, la población recurrió a las vías de hecho mediante movilizaciones y plantones en la Alcaldía de San Juan del Cesar y en la vía de acceso al corregimiento. El detonante fue la muerte, por dengue, de un caracoliserero en abril del 2011, por lo que la población se desplazó hacia la cabecera municipal: “nos organizamos aquí, hicimos una voz de protesta, nos salimos de aquí para que el Estado colombiano nos entendiera el mensaje ya que aquí y de pronto los entes territoriales no nos querían escuchar por ningún lado, hicimos, nos fuimos a protestar a San Juan, una marcha silenciosamente donde nadie y, solamente con las pancartas, nadie ni hablaba, todos íbamos mudos, pero gracias a Dios que sí nos entendieron el mensaje”.<sup>45</sup>

44. Al respecto, se puntualiza el desconocimiento que tenían las poblaciones de los compromisos adquiridos por el operador al serle otorgada la licencia ambiental, dejando la veeduría de la misma sólo a CORPOGUAJIRA.

45. Habitantes del corregimiento Caracolí Sabanas de Manuela, 2012.

La eficacia simbólica que este tipo de acciones tiene entre la población se centra en su aparente poder de resolución inmediata de la afectación, al hacer posible el hablar frente a frente con aquellos que tienen algún poder de decisión. Sin embargo, y como lo reconocieron en Caracolí Sabanas de Manuela, en la práctica estas acciones no pasan de ser puntuales y transitorias, son cortoplacistas y no ofrecen verdaderamente soluciones en el futuro; se constituyen en círculos viciosos que se activan por las afectaciones sobre la población, se surten procesos informales que no dan respuesta satisfactoria, pasado un tiempo la población se moviliza como única forma de ser escuchados, se pactan acuerdos y medidas mitigatorias de carácter transitorio y por esto las afectaciones vuelven a manifestarse y la población comienza el mismo proceso un sinnúmero de veces.

Parte del incumplimiento de los compromisos pactados por estas vías tiene como causa la informalidad en la que terminan realizándose: se hacen reuniones, se elaboran documentos que calman el descontento de las comunidades al definir una serie de acciones a emprender, pero, como ya se manifestó, terminan siendo no vinculantes. En relación a esto, se pueden tomar como ejemplo las expectativas que causó entre la comunidad un documento llamado “Resumen temas Caracolí”, elaborado por un funcionario del INCODER y en el que se hacía referencia al estado de las obras proyectadas en relación a la carretera y a la conexión eléctrica. Para miembros de la JAC del corregimiento este documento representaba un compromiso del INCODER para dar solución a las problemáticas descritas en un plazo que se cumplía el 20 de junio. Con todo, en la práctica era un documento que hacía un sumario de obras, presupuestos e inversiones necesarias para terminar con las obras proyectadas en los componentes vías y electricidad, y la fecha en mención sólo era una prórroga que se otorgaba a las obras relacionadas con la conexión eléctrica.

De otro lado, fueron pocas las vías jurídicas que se movilizaron en medio del conflicto generado por y después de las obras; la única de ellas, la instauración en el 2011 de una acción popular por la Defensoría del Pueblo, iniciativa surgida a raíz de una de las visitas de la Procuraduría al corregimiento, en la que se comprobó el estado de la localidad, se recogieron quejas y documentos con denuncias, finalizando con un acuerdo con la comunidad para presentar

una acción popular en la que se identificaban principalmente dos problemas: 1) aquellos relacionados con el no retiro de la biomasa (malos olores, falta de energía, radiaciones por el micro generador, plaga de dengue y muerte de cuatro personas); 2) aquellos por las afectaciones a las vías de acceso.

Particularmente, en la acción popular se puntualizó que: “Los hechos y las omisiones de las entidades accionadas descritos en este documento generan inseguridad y atentan contra la salubridad pública, son contrarios a la moralidad pública, ponen en peligro la vida de los habitantes de Caracolí, impiden el goce de un ambiente sano, no existe equilibrio ecológico ni aprovechamiento racional de los recursos, no se garantiza el desarrollo sostenible”.

A pesar de ser un proceso de suma importancia para la comunidad de Caracolí Sabanas de Manuela, este revistió un carácter de despersonalización común a aquellos procesos ajenos a los repertorios, estrategias y acciones locales y comunitarias. Son mecanismos que se activan a nombre de las comunidades pero que se canalizan vía terceros que terminan por ser los que cargan el peso de estos procesos, lo que no necesariamente significa que ejerzan vigilancia irrestricta al respecto. A mediados del 2013 era poca la información de la comunidad sobre el estado del proceso de la acción popular, sólo tenían conocimiento de que una comisión se había desplazado hasta San Juan del Cesar con el fin de levantar la evidencia necesaria para seguir con el proceso, pero ante la falta de apoyo económico de la Alcaldía para continuar el trayecto hasta el corregimiento, se devolvieron sin recabar las pruebas necesarias. Un año después, en el 2013, la población no conocía el estado del proceso.

En general, lo que puede evidenciarse después del balance de todas estas acciones es que pueden ganar en complejidad de acuerdo al uso de mecanismos institucionalizados de relacionamiento con las instancias reguladoras o de control del Estado o con el operador del proyecto, hasta el uso de herramientas de carácter jurídico como demandas y acciones populares. También puede identificarse la utilización superpuesta de acciones consideradas como vías de hecho porque, o no se conocen las acciones institucionales, o por las demoras en la resolución de las mismas se acude a acciones espontáneas que denotan el punto más álgido del conflicto. Finalmente, se nota la utilización de recursos de

manera no oportuna debido, en parte, a que los aprendizajes y acompañamientos de aliados descubren otras posibilidades de acción colectiva o individual pasado el tiempo.

## **6.8 En conclusión, ¿qué va a pasar con nosotros?<sup>46</sup>**

Los megaproyectos impactan de manera diferencial los modos de vida de las poblaciones localizadas en sus áreas de influencia. En el papel, estos impactos son identificados de manera previa y a partir de ellos se definen medidas de mitigación y/o compensación; también se definen planes transitorios que deberían favorecer y hacer menos traumáticos los procesos de cambio que afrontan las comunidades.

Algunas de estas medidas, en teoría, deberían ser definidas de manera participativa con las poblaciones involucradas, particularmente aquellas que movilizan una identidad étnica y para las que la legislación colombiana, suscrita a tratados internacionales, ha definido una serie de disposiciones al respecto, en específico la consulta previa.

Como se expuso con el estudio de caso del Proyecto Ranchería, unas son las disposiciones legales en cuanto a identificación de impactos y la participación de las comunidades en escenarios de debate, y otra es la realidad que se presenta al momento de ingresar los operadores del desarrollo a los territorios, especialmente en aquellas comunidades cercanas a las obras y que no logran ser reconocidas como sujetos colectivos de derechos. De estas omisiones, e inclusive por acciones insuficientes, se derivan conflictos que ponen en entredicho los posibles beneficios de un megaproyecto.

En general, es posible deducir que los conflictos en el proyecto Ranchería se originan en dos grandes asuntos: el primero, la divergencia entre la cosmovisión, la territorialidad y las prácticas económicas de los pobladores locales con las territorialidades, la visión de futuro y las condiciones materiales de existencia que impone el megaproyecto. En segundo lugar, por los efectos que se generan en

46. Agradecemos a Claudia Puerta Silva su participación en este aparte.

las diferentes etapas, previstos e imprevistos, a los que no se les da una atención oportuna, justa e inclusiva con las comunidades, donde se evidencia una la relación desigual/jerárquica que se establece con las poblaciones locales.

Un ejemplo de la falta de inclusión en el manejo de impactos es la forma en que se pasan de largo las alertas tempranas ya conocidas por las personas sobre el comportamiento del río y el hecho de que no se valida ni su conocimiento ni sus aspiraciones sobre asuntos clave tales como: el servicio eléctrico o su vocación agrícola o pesquera.

Otro elemento que es importante señalar es la diferencia entre un proyecto público, que consiste en la construcción puntual de una obra que traería beneficios a la región (represa, carretera, etc.), frente a un proyecto que genera ganancias basadas en la extracción de algún recurso. En el caso de la represa del río Ranchería, el INCODER, operador de la misma, señalaba que uno de los principales problemas de sus relaciones con la comunidad era que ella le estaba solicitando inversión social voluntaria como si fuera una empresa privada, cuando de por sí el proyecto estaba dirigido al bien general. Si bien tanto para el proyecto estatal como para los privados las exigencias ambientales son las mismas y los procesos de licenciamiento ambiental son iguales, en un territorio como la Guajira la presencia de una multinacional que actúa a través de fundaciones con presupuestos importantes y hace “generosos regalos” en las reuniones comunitarias, un proyecto público donde no se consideran este tipo de relaciones con la comunidad, genera expectativas que no hacen parte del objeto del proyecto y por lo tanto no se pueden cumplir.

Para el caso del proyecto Ranchería es necesario introducir una pregunta por el futuro de las comunidades si el mismo entra en operación plena. Los problemas en el uso eficiente del recurso son los que, en principio, generan la necesidad de que se regule la captación de agua, pero no se trata de una transición fácil, y una vez entrados en funcionamiento los distritos de riego, los cambios sociales serán significativos y seguramente conflictivos.

Si se pudiera hablar de lecciones aprendidas, el caso Ranchería permitiría vislumbrar el futuro como conflictivo por la falta de preparación de las comunidades hacia el cambio en dos sentidos: 1) el trabajo comunitario que deben



realizar los promotores y futuros operadores del proyecto para activar el plan de transición; 2) por la pasividad de la población y el poco grado de agencia que ha evidenciado para hacerse reconocer como sujetos de derechos, no sólo individual sino a título colectivo, y así reclamar por procesos más equilibrados, participativos y concertados.

En relación al último punto, es necesario evidenciar que los procesos participativos de las comunidades en espacios decisorios sobre proyectos de desarrollo son mínimos y desconocidos por la población, por eso lo que finalmente se activan son estrategias sociales *expost* que buscan la compensación por afectaciones. Se trata de una combinación de acciones que se deslizan entre las vías de hecho y los mecanismos legislados que evidencian la existencia de otros mundos, no necesariamente incompatibles con la idea hegemónica del desarrollo, pero que quieren definirlo en sus propios términos, desde sus propias trayectorias y repertorios.

## Bibliografía

- Alfonso, Tatiana, Libia Grueso, Magnolia Prada, Yamile Salinas y Julieta Lemaitre. “El proyecto sobre el Río Ranchería: la represa de El Cercado”. En *Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio*. Compilado por Julieta Lemaitre, 131-150. Bogotá: Uniandes, 2011.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). *Programa por la paz. Olla de barro. Gobierno propio de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Bogotá: CINEP, 2010.
- Concejo Territorial de Cabildos de La Sierra Nevada de Santa Marta, Correspondencia, marzo de 2003.
- Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA). *Informe Técnico. Proyecto de riego río Ranchería. Mayo 22*. Riohacha: CORPOGUAJIRA, 2003.
- Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA). “Acta de protocolización de la consulta previa para el proyecto río Ranchería con las comunidades indígenas de La Granja, La Granjita y Barrancón”. Barrancas: CORPOGUAJIRA, 2005.
- Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA). “Acta de protocolización de la consulta previa para el proyecto río Ranchería con las comunidades indígenas Mayabangloma”. Fonseca: CORPOGUAJIRA, 2005.

- Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA). “Acta de protocolización de la consulta previa para el proyecto río Ranchería con las comunidades indígenas Poterito”. Distracción: CORPOGUAJIRA, 2005.
- Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA). *Informe técnico. Consulta previa a comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto Ranchería*. Riohacha: CORPOGUAJIRA, 2005.
- Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA). *Informe técnico. Evaluación y concepto técnico sobre el estudio de impacto ambiental del proyecto Ranchería. Distritos de riego Ranchería y San Juan del Cesar*. Riohacha: CORPOGUAJIRA, 2005.
- Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA). *Informe de seguimiento ambiental al proyecto Represa Río Ranchería. 29 de marzo*. Riohacha: CORPOGUAJIRA, 2007.
- Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA). *Expediente proyecto río Ranchería*. Riohacha: CORPOGUAJIRA, 2008.
- Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA). *Concepto técnico 718. Noviembre 28*. Riohacha: CORPOGUAJIRA, 2008.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-154* [MP Nelson Pinilla Pinilla], 12 de marzo de 2009.
- Departamento Nacional de Planeación. *Cambio con equidad. Plan de desarrollo 1983–1986*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1983.
- Departamento Nacional de Planeación. *La revolución pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990–1994*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1991.
- García Betancourt, Gilberto. “La transferencia en Colombia: el papel de la Federación Colombiana de Distritos de Riego (Federriego)”. En I. I. Institute, *Short Report Series in Locally Managed Irrigation, Report no. 8*. Sri Lanka: International Irrigation Management Institute, 1994.
- Hernández Mejía, Alfonso. *Análisis socio económico de la zona de influencia del proyecto de uso múltiple de las aguas del río Ranchería*. Riohacha: Corporación Autónoma Regional de la Guajira, 1986.
- Hidroestudios Ingenieros Consultores. *Río Ranchería, estudio de sus posibilidades para riego*. Bogotá: Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, 1962.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). *Boletín 59*. 10 de abril de 2012.
- Laboratorio Departamental de Salud Pública. “Informe de actividades realizado por la Unidad de Entomología de brote en el corregimiento de Caracolí, municipio de San Juan del Cesar-Departamento de La Guajira (Código RGJL-002)”, abril de 2011.

- Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental. Solicitud de realización de Audiencia Pública Ambiental (Oficio 44203600012-07-151), 14 de agosto de 2007.
- Ramírez, Manuel Álvaro. “Análisis de la política de adecuación de tierras en Colombia”. *Planeación & Desarrollo XXIX*, no 2 (1998), 1-32. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/programas/AdecuacionTierrasAR.pdf>
- República de Colombia. *Plan de Economía Social. Planes y programas de desarrollo económico y social 1987-1990*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1987.
- República de Colombia. *La revolución pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1991.
- Un “elefante blanco” barritando fuerte. *Diario del Norte*, 6 febrero de 2012.
- Unión Temporal Guajira. *Estudio de impacto ambiental y Plan de manejo ambiental Proyecto Río Ranchería. Distrito de riego Ranchería y suministro a distrito San Juan del Cesar*. Ríohacha: INCODER, 2004.

# 7. San Sebastián de Palmitas y la Conexión vial Aburrá-Río Cauca. Impactos escalonados y derechos diferenciales en la delimitación de áreas de influencia

*Luz Dary Muñoz Ortiz*<sup>1</sup>

*Juan Camilo Bustamante Cardona*<sup>2</sup>

*Paula A. Hinestroza Blandón*<sup>3</sup>

[https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4\\_7](https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4_7)

## 7.1 Introducción

A lo largo de las últimas dos décadas, la política económica colombiana ha definido la integración del país a los mercados mundiales como uno de los principales ejes del desarrollo económico; por ello, ha promovido un programa de internacionalización de la economía nacional sustentado en el fortalecimiento y dinamización del sector exportador. Para su éxito, han sido identificadas

1. Universidad de Antioquia UdeA, Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia.

2. Grupo de Investigación Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales, Instituto de Estudios Regionales, INER, Universidad de Antioquia UdeA, Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia.

3. Grupo de Investigación Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales, Instituto de Estudios Regionales, INER, Universidad de Antioquia UdeA, Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia.

diferentes estrategias que coadyuvan a la concreción de los objetivos económicos trazados por los gobiernos de turno, entre ellas, la modernización de las troncales y carreteras del país consideradas de interés nacional ya que conectan las regiones productivas de mayor importancia con los puertos fluviales del país. Bajo el supuesto de que una red de troncales y carreteras en óptimas condiciones abarata los costos del transporte de carga, maximiza las ganancias y hace más competitiva la economía nacional, los gobiernos han impulsado megaproyectos de desarrollo y modernización de la infraestructura vial.

En general, los megaproyectos que involucran la modernización de las troncales son considerados proyectos de interés nacional en los planes de desarrollo; sin embargo, algunos han sido impulsados por intereses regionales que ven en ellos la oportunidad de dinamizar la economía departamental, generando circuitos de tránsito que permiten una mayor conectividad entre regiones productivas —de bienes y servicios— y regiones de consumo. Se trata, en cualquiera de los casos, de emprendimientos que impactan de manera diferencial a las poblaciones locales, particularmente a las rurales, al introducir cambios en diferentes ámbitos de su cotidianidad (sociabilidades, actividades económicas, prácticas culturales y territorialidades) que paulatinamente van transformando sus modos de vida.

El megaproyecto Conexión Vial Aburrá-Río Cauca, y su obra más representativa, el Túnel de Occidente, permite analizar la manera en que se conciben este tipo de proyectos, la forma en que se van insertando y materializado en el terreno, los impactos, choques, articulaciones y resistencias que generan en las poblaciones locales y los reajustes sociales, políticos, económicos y culturales que se dan posteriores a las operaciones que genera el desarrollo.

Para tal efecto, seleccionamos el caso específico del corregimiento San Sebastián de Palmitas como caso tipo que ofrece una panorámica integral de los procesos en juego antes, durante y después de la ejecución de este tipo de obras. San Sebastián de Palmitas es un poblado rural<sup>4</sup> bajo la jurisdicción del municipio de Medellín, Departamento de Antioquia. El corregimiento es la puerta de

4. Está integrado por el sector conocido como Parte Central y siete veredas: La Frisola, La Suiza, La Sucia, La Aldea, Urquita, La Volcana —Guayabal y La Potrera— y Miserenga.

entrada de los municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá a la subregión de occidente, importante centro económico del departamento por su actividad turística y por su condición de corredor vial que conecta el interior del departamento con la subregión de Urabá, única zona del Departamento con salida al mar.

En síntesis, el caso de San Sebastián de Palmitas nos permite poner el acento en asuntos de gran relevancia para la investigación, al centrarse en poblaciones rurales que no pueden movilizar una identidad étnica y, por tanto, no pueden participar abiertamente en la toma de decisiones que atañen al futuro de sus localidades. Por ello, la reflexión final sobre la noción de impacto que impera en este tipo de proyectos y el reconocimiento que de allí se deriva de los sujetos de derechos, se propone como una ruta de exploración analítica en el interés de aportar a la reflexión sobre megaproyectos, sujetos de derecho y participación.

## 7.2 Configuración histórica del megaproyecto

El megaproyecto conocido como Conexión Vial Aburrá-Río Cauca es una obra de infraestructura de transporte vial que conecta por vía terrestre al municipio de Medellín con la subregión del occidente, especialmente con el occidente cercano (San Jerónimo, Sopetrán, Olaya y Santa Fe de Antioquia). La Conexión Vial fue planteada como la posibilidad de agilizar la salida al mar desde el Departamento de Antioquia, en uno de sus tramos más críticos debido al alto índice de accidentalidad y a problemas geológicos, a saber, el tramo entre Medellín y Santa Fe de Antioquia. Con este fin se propuso la modernización y rectificación de la vía existente con la construcción de una doble calzada y un túnel de gran longitud que redujeran tiempos de desplazamiento y riesgos en el transporte de pasajeros y carga. Aunado a lo anterior, la posibilidad de incentivar el turismo en la zona del río Cauca, la futura construcción de un puerto en Urabá y el potencial de la zona del Cauca medio como zona de relocalización de industrias asentadas en el Valle de Aburrá<sup>5</sup>, justificaron la importancia del megaproyecto en los ámbitos regional y nacional.

5. Integral S. A. *Informe Trimestral de Supervisión Ambiental no. 7 (abr-jun)*, 1999.

La Conexión es una vía de carácter nacional<sup>6</sup> y tiene una extensión de 39,4 km<sup>7</sup>; la cual fue construida en tres tramos distintos según su ubicación respecto al Túnel:

- Una vía en doble calzada de 9,1 km desde la carrera 80 (Facultad de Minas) en Medellín hasta el portal oriental del túnel.
- Un túnel de 4,6 km en una calzada que une la parte oriental con la occidental, cerca del corregimiento de Palmitas.
- Un tramo de carretera de 24,1 km entre el portal occidental del túnel y un punto de empalme con la vía actual, cerca al puente sobre el río Aurra.<sup>8</sup>

Dentro del megaproyecto, el Túnel “Fernando Gómez Martínez”, conocido como Túnel de Occidente, es la obra de mayor importancia de la Conexión, y a su vez el de mayor tamaño en funcionamiento del país con 4.6 km de distancia.

El proyecto se concretó gracias a la alianza entre instituciones del orden nacional, departamental y municipal, las cuales contaron con funcionarios con la voluntad política de adelantarlo. Oficialmente este grupo de intereses se representó por la Gerencia de Concesiones de Antioquia, quien se encargó de las diferentes labores en el proceso de construcción y operación de la Conexión, y estuvo compuesta por: el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), el Departamento de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Municipio de Medellín, mediante el Convenio Interinstitucional 0583 del 18 octubre de 1996. En pos del discurso del desarrollo regional, y con estas instituciones como abanderadas, se creó también la *Corporación La Mejor Esquina de América*, la cual promovió y difundió el discurso de desarrollo económico regional que se esperaba produjera la Conexión.

En el año 1996 se abre el proceso licitatorio para adjudicar la construcción de las obras del Túnel y la carretera. En 1997, Integral s.a. inició la intervención ambiental, la cual se estipulaba que durara cuatro años y medio. Para la

6. Concejo Municipal de Medellín. *Acuerdo 46 de 2006. Plan de Ordenamiento Territorial* (Medellín: Alcaldía de Medellín, 2006).

7. Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007* (Medellín: Alcaldía de Medellín, 2004).

8. Ibid.

gestión social se abrió una oficina de atención a la comunidad en el corregimiento de San Cristóbal. Las funciones de esta oficina fueron la recepción escrita de inquietudes, la asesoría jurídica en las negociaciones, la asesoría técnica y el acompañamiento social para resolución de conflictos que obstaculizaran el proceso de negociación.

En junio de 1997 se adjudicó la obra a la unión temporal de las empresas TOPCO e IMPREGILO S.P.A, y en agosto de ese mismo año el Ministerio del Medio Ambiente otorgó la licencia ambiental por medio de la Resolución no. 0762 de 1997, al Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) para la construcción del proyecto en jurisdicción de los municipios de Medellín, San Jerónimo y Santa Fe de Antioquia. Aunque, debido a los constantes derrumbes a causa del invierno, el proyecto amplió el plazo de finalización de obras para inicios de 2002. En octubre del 2000, la Conexión afronta problemas financieros<sup>9</sup> y reprograma la entrega de obras para mediados del año 2003, iniciando un proceso de ajuste de labores de acuerdo al presupuesto disponible, lo que implicó la suspensión temporal de la construcción de obras.

En enero de 2001 inicia el proceso de concertación<sup>10</sup> para el montaje del peaje, cuya instalación produjo discordias entre la Gerencia del Proyecto y los actores locales, éstos últimos solicitaban una tarifa diferencial para los propietarios de vehículos que habitaran en el corregimiento<sup>11</sup>. Ya para el mes de abril de 2004 se comienzan a entregar, de manera parcial, tramos de la Conexión, así como las obras del Túnel en diciembre del año 2005, inaugurado a inicios del 2006.

En la actualidad, la operación y mantenimiento de la vía y del túnel, y la Vía al Mar se adelanta por la Concesión Túnel de Occidente, supervisada por la Gerencia de Concesiones del Departamento de Antioquia, en la cual tienen participación las diferentes instituciones que hicieron parte del proyecto.

9. Instituto de Estudios Regionales (INER). *Estudio de impactos sociales, económicos, políticos y culturales de la Conexión Vial Aburrá-Río Cauca* (Medellín, INER, 2006).

10. Ibid.

11. Si bien se dio la posibilidad de hacer un listado de las personas a beneficiar, ésta no coincidió con las cifras locales y reales, lo que hizo que se definiera una tarifa única para todo el que transitara por allí. Luego de varios años de negociación se logró que los habitantes de Palmitas paguen el 50 % del costo total del peaje y que por la denominada “vía vieja” estén exentos de pagar peaje.



### 7.3 San Sebastián de Palmitas, la Conexión y sus huellas espaciales

Geográficamente el corregimiento está ubicado en una zona por la que debe pasar necesariamente cualquier obra de infraestructura vial que se diseñe, hacia la región de Occidente y el Urabá antioqueño. Esto ha llevado a la población local a convivir con proyectos viales que han acelerado procesos de transformación territorial. A nivel económico, sus pobladores se han dedicado tradicionalmente a la agricultura, en la que sobresalen los cultivos de cebolla, café, plátano, caña de azúcar y hortalizas en general; actividades que coexistían con la ganadería, la cría de cerdos y aves de corral en menor escala. Después de la construcción del megaproyecto los habitantes del corregimiento están optando por trabajos en el sector de los servicios, ya sea empleándose en restaurantes, bares, hoteles, supermercados o con el consorcio que hace las reparaciones de la vía; todos estos, oficios diferentes a la actividad agropecuaria tradicional. De otro lado, los habitantes de San Sebastián de Palmitas están demandando bienes y servicios de otras poblaciones como San Cristóbal y Medellín, particularmente en el aspecto de salud, y están creando así nuevas dinámicas socioculturales con otros centros urbanos.

Según la Gerencia de Proyectos, desde el inicio de las obras se presentó el megaproyecto ante la Administración Municipal de San Jerónimo, la Corregiduría de Palmitas, las Juntas de Acción Comunal, los establecimientos educativos y grupos ecológicos de la zona; sin embargo, el recuerdo que tienen los pobladores locales de Palmitas y sus discursos frente al megaproyecto no coincide con lo anterior. Cuando se leen los diferentes estudios de la región de Occidente, entre éstos el *Estudio de Impacto Ambiental*, las Directrices de Ordenamiento Territorial y el PER y demás informes resultantes de este megaproyecto y para el corregimiento de Palmitas, la participación de la comunidad fue concebida como el desarrollo de un taller o “charla informativa” donde se invitaba a la comunidad y se les indicaba lo que allí iba a suceder, más no como una reunión en la que la comunidad, con sus propuestas, pudiera participar del proyecto mismo. El megaproyecto fue diseñado desde una administración central y con unas directrices definidas desde la ingeniería, lo económico y lo ambiental.

Uno de los primeros problemas para la población local se dio con la negociación y posterior compra de terrenos. Para ello se realizaron reuniones en la localidad que, de acuerdo a testimonios recogidos, respondían a la siguiente dinámica: “la reunión se desarrollaba en los términos de cómo se iban a comprar, cuáles eran los parámetros para comparar, para llegarle a la gente en buenos términos, se trajeron tres compradores que hasta ahora recuerdo mucho al doctor Guillermo Peláez y los otros dos no recuerdo, pero Guillermo Peláez era el cabecilla de los compradores”<sup>12</sup>.

El proceso de negociación se realizó, como en todos los proyectos de este tipo, de manera individual; los dueños de los predios debían acogerse a lo estipulado por los negociadores que eran quienes finalmente, y apoyados en los avalúos, definían el precio a pagar por los terrenos o por las mejoras existentes en los mismos.

La compra de predios ha sido uno de los temas más sensibles en la población de Palmitas, debido a las condiciones en que se realizó, las competencias y conocimientos que tenía la población local sobre este tipo de negocios y la situación legal de los predios y viviendas de algunos de los afectados. Es así como algunos de los habitantes del corregimiento hicieron “negocios” con funcionarios que no tuvieron en cuenta que ellos no sabían leer y que escasamente podían escribir su nombre. Así las cosas, se podría pensar en procesos de negociación de terrenos poco transparentes, donde aún quedan muchos interrogantes sobre qué fue realmente lo que les compraron y qué tanto dinero les pagaron con respecto a su valor real:

...un sábado vino y entonces me dijo vea, si no va a abrir la boca del Túnel en lo que se le ofrece, le vamos a proceder a las malas, a las malas le vamos a quitar eso... pa' poder trabajar la boca del Túnel me dieron \$210.000 pesos ... cuando me llamaron por esa tal plata, la recibí y salí como al que le dan una limosna, no me dijeron “venga firme”, ni nada, únicamente allí arriba les eché una firma. —¿Y recuerda qué firmó? —Un documento ahí que le daban ellos a uno, como no sé leer, no sé qué sería. —¿Después de que le dieron esa plata vino alguna

12. Líder de la Parte Central, comunicación personal, 2012.

persona a preguntarle si estaba satisfecho o insatisfecho con lo que le pagaron?

—Nada, hasta ahí llegó el negocio y listo.

—¿Usted tenía esa zona cultivada? —Eso estaba en pasto y café, y los pagaron aparte, de pa' arriba, del letrero pa' arriba me pagaron, ahí sí fueron \$17.000.000 por el lote...<sup>13</sup>

Otros de los impactos sentidos en Palmitas se dieron por las vibraciones de la tierra al paso de la maquinaria pesada y por las voladuras para la apertura del túnel que afectaron las estructuras de las viviendas y de los suelos, generando conflictos entre los afectados y la Concesión, los primeros reclamando el arreglo de los daños, y los segundos negando su responsabilidad. Aquí se puso en juego la lógica de la fundamentación técnica para reconocer las responsabilidades de la Concesión, lo poco preparada que estuvo la comunidad y la posición desfavorable de esta al momento de enfrentarse al operador.

Al respecto, se trae a colación la acción de tutela interpuesta por los habitantes de la vereda La Volcana, solicitado al proyecto que se realizaran reparaciones por los daños ocasionados a los predios, los cultivos y las viviendas. A mediados del año 1999, la población de 7 casas de la vereda La Volcana de Palmitas denunció ante Juzgado Octavo Civil del Circuito las afectaciones que estaban teniendo las casas apostadas a lado y lado de la vía veredal, ocasionadas por el tráfico de vehículos de carga que adelantaban la construcción de obras de la Conexión. Inicialmente Integral s.a., quien realizaba la interventoría de la obra, negó que la afectación que se denunció tenía otras condiciones determinantes: “Algunos habitantes de la zona del portal occidental interpusieron una tutela por los daños en sus viviendas, las cuales atribuyeron a las vibraciones causadas por las voladuras del túnel. La Supervisión Ambiental prestó asesoría técnica y demostró que estos daños eran debidos a las condiciones de inestabilidad geológica del terreno, aceleradas por el fuerte invierno y por las condiciones precarias de las fundaciones y de la estructura misma de la vivienda.”<sup>14</sup>

De esta manera, la Concesión desconoció ser el responsable, ya que, de acuerdo a su criterio, las vibraciones que se produjeron no afectaron las casas.

13. Habitante de la vereda La Volcana, comunicación personal, 2012.

14. Integral s.a. *Informe Trimestral de Supervisión Ambiental no. 7*.

Este asunto llegó a ser mediado por el Estudio Patológico que hizo la Universidad Nacional a las viviendas de los tutelantes, en el que se concluyó que efectivamente la vibración producida por la maquinaria no afectó las viviendas, pero que las explosiones iniciales que se realizaron, “colaboraron en el proceso de reacomodamiento de suelos sueltos, causando asentamientos diferenciales en las viviendas, que a su vez generaron daños en las mismas”.<sup>15</sup>

En este sentido, durante una reunión de conciliación entre la Unión Temporal y la comunidad, la primera puso de presente la deficiente construcción de viviendas campesinas como factor central de la afectación padecida, junto con el mal trato de las aguas y la situación invernal. Esta posición es apoyada por Integral S.A., quien plantea un asunto de fondo que sí debería ser considerado en todo megaproyecto que implica población campesina en su área de influencia: la calidad deficiente de las construcciones de vivienda campesina se revierte en una poca capacidad de soportar la magnitud de las obras de estos proyectos y, por lo tanto, en su deterioro.

Las constantes interrupciones y parálisis de las obras de construcción también ocasionaron malestar entre la comunidad por la reducción de la contratación de la mano de obra de la región, situación que afectó principalmente a los pobladores del corregimiento que hacían parte de las cuadrillas de trabajadores temporales. Esto generó que las personas empleadas en ese momento no tuvieran continuidad ni garantías para permanecer vinculados a la constructora, entonces se encontraban en un dilema: regresar a las parcelas o esperar a que se reactivaran las obras, algunos esperaron y se vincularon al sector de los servicios en restaurantes de la vía, otros viajaron a San Cristóbal y Medellín en busca de empleo.

Uno de los puntos más álgidos del proyecto fue la construcción y puesta en operación del peaje cuyas gestiones comenzaron en el 2001 y cuyo costo es uno de los más altos del Departamento. En un principio los habitantes de la localidad no obtuvieron ningún beneficio, el cobro se hacía indistintamente de

15. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA), *Informe técnico y peritazgo ambiental solicitado por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia* (Medellín, CORANTIOQUIA, 2006), s.p.

donde se habitara, algo que no fue bien recibido por la comunidad ya que se incrementaban los costos del desplazamiento hacia otras localidades. En medio de las negociaciones se le dio a la comunidad la posibilidad de hacer un listado de las personas a beneficiar, empero, ésta no coincidía con las cifras locales y reales, lo que hizo que se definiera una tarifa única para todo el que transitara por allí. Luego de varios años de negociación se logró que los habitantes de Palmitas paguen el 50 % del costo total del peaje. De esta manera, la Conexión Vial se convirtió en la oportunidad de estar más articulados a las dinámicas sociales de Medellín, pero con un peaje que para los habitantes de Palmitas representaba muchos gastos, así lo manifestó uno de los líderes de la comunidad:

... quedamos muy cerca de Medellín, con un costo muy alto como es el peaje. Entonces nos beneficia mucho y nos perjudica también, nos acercó en más de media hora; porque normalmente por la vía antigua nos demoramos más de una hora a Medellín, mientras que en este momento sale uno del corregimiento y está en Medellín en 25 minutos. Pero a nosotros los que somos nativos de acá sí nos perjudicó mucho porque realmente es muy costoso y no amerita, no se nos justifica y en muchas ocasiones no podemos costear a diario un peaje, [a] los que viajamos a diario a Medellín nos sale costosísimo el peaje, es una de esas cosas que estamos tratando de justificar que se nos apruebe como tenemos por el peaje de la vía antigua el paso por el Túnel.<sup>16</sup>

Para algunos analistas el peaje es precisamente un “muro invisible”<sup>17</sup> que detiene algunas de las prácticas indeseadas de una sociedad, entre estas la construcción masiva de proyectos de vivienda, la instalación de empresas u otros megaproyectos comerciales y algunas costumbres poco aceptadas por la comunidad como sitios de esparcimiento nocturno o “rumbiaderos”.

En el sector económico, la comunidad ha resentido cambios en sus actividades tradicionales y, en general, en las condiciones de economía del corregimiento. Ha habido quejas y reclamos de la comunidad por el desempleo que ocasionó la obra que fue diseñada sobre los terrenos de los tres trapiches del

16. Comerciante y habitante de la Parte Central, comunicación personal, 2008.

17. Luz Dary Muñoz-Ortiz, *San Sebastián de Palmitas: cambios socioeconómicos a partir de la construcción vial Aburrá-Río Cauca y el Túnel de Occidente. Período 1996-2008* (tesis de pregrado, Departamento de Antropología, Universidad de Antioquia, 2009).

corregimiento y que facilitaban la molienda de la caña, una de las principales actividades económicas de Palmitas.

Por su parte los comerciantes apostados en la antigua vía tuvieron que vender sus negocios y se vieron obligados a desplazarse a otros lugares como Medellín y San Cristóbal o incluso empezar a hacer parte del sector de los servicios. También los comerciantes se vieron afectados porque las expectativas fueron superiores a lo que la vía les otorgó realmente. Cuando se iniciaron las obras, algunos negociantes creyeron que sus ventas iban a subir ya que muchas personas visitarían el corregimiento, sin embargo, la realidad fue otra, el corregimiento se convirtió en sitio de paso, más no de estadía. Por esto en enero de 2008 se interpuso una acción de grupo contra Conexión INVIAS, el Departamento de Antioquia, el Municipio de Medellín y el Área Metropolitana.

A partir del megaproyecto, los habitantes de San Sebastián de Palmitas han sentido cómo se han acelerado algunos cambios sociales que venían a su propio ritmo. La realidad de la localidad de Palmitas es que sus habitantes perciben un cambio significativo frente al proyecto Conexión Vial; estos se pueden diferenciar de acuerdo con la edad de quienes analizan la situación, es por esto que generacionalmente se siente la diferencia en las percepciones; para algunas personas mayores los cambios no han sido tan positivos en cuanto a que se ha perdido la motivación para trabajar en el campo y ahora los jóvenes prefieren dedicarse a otra actividad. Así lo expresó uno de los líderes de la comunidad:

... es una dinámica muy propia del momento actual y de la juventud y es el hecho de que posiblemente por la misma situación de nuestro país, de que no hay unas políticas rurales claras, unas políticas agrarias muy claras desde el gobierno nacional, para estos jóvenes de pronto el campo no es la mejor opción, no es lo más atractivo. Entonces, qué pasa con estos muchachos, estudian derecho, comunicación social y uno entendería, pues, difícil para ellos decir “hombre, yo estudié derecho o comunicación y me vengo a trabajar en la finca de mi familia”.<sup>18</sup>

En contraste, y debido a los proyectos dirigidos desde la Alcaldía, algunos consideran positivo que se estén mejorando las condiciones de las escuelas y

18. Líder del corregimiento San Sebastián de Palmitas, comunicación personal, 2012.

que se esté dando más dotación a los establecimientos educativos, por ejemplo, en computadores y libros:

...en la vereda La Suiza tenemos ya escuela nueva, ya nos vinculamos con bachillerato virtual, donde los estudiantes salen de quinto y en sexto no tienen un profesor presencial y sin embargo les está yendo muy bien con la virtualidad, niños de 10 años manejando los computadores al derecho y al revés. Hemos tenido visitas de la Ministra de Educación, ha venido también la fundadora de Escuela Nueva, todos con un impacto grande; lamentablemente Palmitas se hace el ciego y no quiere ver la realidad de por qué las veredas a veces progresan más que en la parte central. Tenemos 12 computadores con Internet banda ancha. La Secretaría de Educación nos ha apoyado y el alcalde, no le tenemos que enviar nada a Medellín... La Suiza es uno de los pioneros en los cuales podemos sacar unas notas muy altas con las pruebas ICFES, que ya el año pasado fueron las primeras, nos dio resultados muy buenos. Y en las Pruebas Saber también estaban en un alto porcentaje.<sup>19</sup>

Con todo, es recurrente la alusión que hacen los habitantes de Palmitas a los cambios generados a partir de la Conexión Vial, así lo expresó una profesora del corregimiento:

Este proyecto ha traído en muchos aspectos cambios. Hablamos del aspecto económico, la gente ya optó por traer nuevos productos a la región, que no había. Por ejemplo, aquí la gente vivía de la cebolla, del café en su época, y ahora hay nuevos cultivos. Como ya tienen la ciudad más cerca, van a San Cristóbal a merchar, ya todos tienen muchas cosas a la mano, como es la salud, los almacenes, entonces, ya han cambiado. Esos modelos que tenían los cambiaron y eso a mí me entristece, porque eso ha traído una gran desventaja en el aspecto social, por ejemplo, el brote de la drogadicción. Para mí es muy triste porque a mí me hacían una pregunta ¿qué hacen tus alumnos el día de mañana? Y uno dice, realmente ellos no tienen un proyecto común, ellos salen de aquí, muchos se quedan en el lugar de origen porque sus padres no tienen cómo darles el estudio. Pero hay mucho brote de drogadicción, madresolterismo, no tienen metas. La valorización en las tierras, yo digo que más bien ha empobrecido más, en el aspecto socioeconómico ha empobrecido más la gente.<sup>20</sup>

19. Profesora 1 del corregimiento San Sebastián de Palmitas, comunicación personal, 2008.

20. Profesora 2, corregimiento San Sebastián de Palmitas, comunicación personal, 2008.

## 7.4 Los procesos de participación y los actores involucrados

Actualmente la comunidad aún no siente que se les haya tenido en cuenta a la hora de desarrollar el megaproyecto, ni que tampoco se les hayan compensado por los daños ambientales y, en general, por los cambios no pedidos para el corregimiento, todavía se habla de las promesas incumplidas, de los pagos no realizados y de los deterioros ambientales irrecuperables.

El debate aquí sería diferenciar entre participar en una reunión informativa en la que se le explica a un grupo de personas lo que va a ocurrir en su territorio —a esto se podría llamar *socialización*—, y *participar* de forma activa, con voz y voto, y en donde se define el futuro de una propuesta o proyecto —lo que efectivamente no ocurrió en el corregimiento de Palmitas, dejando a los actores locales con la sensación de que aún hoy en día el megaproyecto Conexión Vial Aburrá Río-Cauca tiene una deuda social con esta localidad—. Aquí el agravante se relaciona con la falta de mecanismos de participación para las comunidades campesinas (como sí los hay para las comunidades étnicas, más allá de las fallas que presenten) que les den participación activa y decisoria en las fases previas a la ejecución de megaproyectos.

Un punto a resaltar aquí fue el papel que desde el principio se le dio a San Sebastián de Palmitas en los Estudios de Impacto Ambiental —EIA—. Paradójicamente, cuando se lee el EIA y se llega al apartado de “zona de influencia del proyecto” se “salta” del corregimiento de San Cristóbal al municipio de San Jerónimo; la pregunta que surge aquí es ¿Palmitas fue considerada zona de influencia directa del proyecto?, o simplemente, y en algunos casos desafortunado, es una localidad que se encontraba en el lugar donde iba a pasar un proyecto, no a la inversa.

En este contexto también se hace necesario diferenciar la participación a la que tienen derecho unos actores locales por hacer parte de la zona de influencia del megaproyecto y la participación que hace la comunidad por vías de hecho, que en este caso fueron pocas pero igualmente significativas para la comunidad. A estas acciones colectivas que buscaban reivindicar su derecho a la participación, ni los medios locales ni la administración municipal de turno



le dieron el despliegue que algunos esperaban o que merecía, y que como ha sucedido con otros megaproyectos, como el del Túnel de Oriente, se ha permitido.

## 7.5 Acciones legales en contra del proyecto

En 1999 se interpusieron varios recursos jurídicos: el recurso de reposición interpuesto por la JAL<sup>21</sup> y la tutela ya mencionada de la vereda La Volcana y del sector las Meloneras. Estas acciones legales tuvieron un efecto en algunas instancias estatales y municipales como la Procuraduría Regional Agraria, CORANTIOQUIA, la Personería para Asuntos Ambientales y algunos miembros de las Veedurías Ciudadanas del Valle de Aburrá y del corregimiento de San Cristóbal, quienes visitaron las obras para verificar su estado. Estos recorridos tenían como propósito que las comunidades afectadas por el megaproyecto manifestaran sus inquietudes y que la gerencia del proyecto las atendiera.

En abril de 2002, el Concejo de Medellín creó la Comisión Accidental para revisar el Plan de Manejo Ambiental (PMA) de la obra, en esta participaron representantes de la Procuraduría Agraria, Planeación Municipal, INVÍAS, CORANTIOQUIA, Gerencia del Proyecto y líderes comunitarios; el propósito era analizar el avance del PMA en relación con los programas de reforestación, revegetalización y estabilización de taludes, sitios de depósito y afectación de nacimientos en la vereda El Naranjal, entre otros. Posteriormente, el 19 de julio de 2002 se realizó el Cabildo Abierto de Palmitas, en el cual participaron la Gerencia, la Interventoría, el Contratista, CORANTIOQUIA, la UMATA y las comunidades de La Aldea, La Potrera, La Frisola, La Suiza, Parte Central, La Volcana y Urquité. Frente a cada una de las inquietudes de la comunidad, la gerencia del proyecto expuso las medidas de manejo, sus avances y los aspectos pendientes de ejecución.

En noviembre de 2002, la comunidad de Mestizal interpuso una acción de tutela y detuvo las obras temporalmente. Posteriormente, en diciembre de 2003, la gerencia del proyecto cerró la oficina de atención a la comunidad.<sup>22</sup>

21. Junta Administradora Local.

22. Estaba funcionando desde marzo de 2007 y aunque estaba estipulado en el PMA que estaría activa durante el diseño y construcción, la Gobernación de Antioquia solicitó su cierre.

Al no sentirse escuchada, la comunidad recurrió a acciones más contundentes y realizó varias manifestaciones y paros en los que se llegó a la vía para impedir que se continuara con la obra; fue así como desde el 2003 la comunidad realizó varias protestas en las que algunos habitantes del corregimiento salieron a la Conexión Vial y retuvieron la maquinaria, no permitieron trabajos en la vía y debieron ser despejados por la fuerza pública con tanquetas y gases lacrimógenos.

Esperar que los discursos entre empresas constructoras y poblaciones locales coincidan es pretencioso. Las afectaciones a los territorios no se perciben y determinan de la misma manera, más en términos económicos, donde está en juego el desarrollo, en el que, por principio, se da la exclusión. La propuesta de Conexión Vial entre Medellín y Urabá está marcada por las relaciones hegemónicas entre los intereses económicos y políticos de los dirigentes locales y estatales y las comunidades ubicadas a lo largo del corredor vial, quienes quedan en desventaja ante un proyecto que no podía ser ejecutado de otra manera, según los constructores, pero que para la comunidad ha representado grandes sacrificios sociales.

## 7.6 El papel de CORANTIOQUIA

Del archivo de CORANTIOQUIA es posible evidenciar una importante cantidad de denuncias recepcionadas por esta institución. A ella acudieron personas de la población local de Palmitas para poner en conocimiento las afectaciones que se encontraban padeciendo y que consideraban que estaban relacionadas con el accionar de la gerencia. Ante estas denuncias, CORANTIOQUIA procedía a —como si fuera un primer respondiente— hacer una visita técnica para corroborar la información aportada por el denunciante, evaluaba la situación y generaba unas conclusiones y recomendaciones. Resultado de ello es la cantidad de informes técnicos en relación a las diferentes situaciones: desde un deslizamiento, pasando por la verificación de obras de captación de aguas, hasta la creación y participación en el Comité Ambiental Interinstitucional.

Hay que poner de presente que esta institución, en su calidad de Corporación Autónoma Regional (CAR), actúa como autoridad ambiental y tiene dentro

de sus competencias la jurisdicción de San Sebastián de Palmitas como parte de su Territorial Norte. Por ello es una instancia reconocida localmente como la competente para cualquier asunto concerniente a afectaciones ambientales, y de ello se podría conjeturar que, en razón de tal reconocimiento, se accionó como instancia válida para actuar al respecto.

Ejemplo de tal proceder es lo sucedido el 11 de febrero de 2004 cuando algunos habitantes del corregimiento acuden a CORANTIOQUIA para solicitar una copia del Plan de Manejo Ambiental, específicamente para su conocimiento a lo referido al depósito de escombros ‘La Potrera’, y solicitan se visite el lugar para verificar su estado. CORANTIOQUIA visita el lugar y por medio del Informe Técnico 110RN-190 del 08 marzo 2004 concluye principalmente que se requiere: limpieza de la superficie del depósito y sus drenajes que permita su supervisión, terminar las obras para su cierre definitivo, adecuar el sistema de captación y de conducción del agua que permita su operación permanente, ‘enmiendas nutricionales’ que estabilicen el suelo y permitan que en “el futuro pueda ser sostenible el establecimiento de actividades agropecuarias tanto permanente como cíclicas o de cosecha”<sup>23</sup>.

Antes de seguir, hay que hacer hincapié también en que la competencia específica de CORANTIOQUIA en relación a la Conexión se limitaba formalmente al otorgamiento de permisos de utilización y disposición de recursos naturales con ocasión de la obra, y por fuera de ello, la competencia de seguimiento y control de la Licencia Ambiental permanecía en manos del Ministerio del Medio Ambiente<sup>24</sup>. Así lo expone el 23 de mayo de 2002 Gloria Sanclemente, subdirectora de recursos naturales de CORANTIOQUIA, en oficio dirigido a Guillermo Acevedo, de la subdirección de licencias del Ministerio del Medio

23. CORANTIOQUIA, *Informe técnico 110RN-190* (Medellín: CORANTIOQUIA, 2004), folio 4140.

24. El único momento donde esta situación se modificó fue cuando la Resolución 169 de 2004 comisionó a CORANTIOQUIA para intervenir como delegatario de las funciones de seguimiento y control, pero el mismo año por Resolución 916 de 2004 se revoca esta delegación, retomando competencia el Ministerio. Este hecho es denunciado por Federico Gutiérrez, alcalde de Medellín, el 13 octubre de 2006 en Sesión Ordinaria del Concejo de Medellín. Denuncia como grave el hecho de que el Ministerio le haya quitado competencia a CORANTIOQUIA para conocer este caso en una zona rural que es competencia de CORANTIOQUIA; incluso afirma que habría que dejar entonces de adjudicar presupuesto para CORANTIOQUIA en razón a la sobretasa ambiental, por no cubrir esta zona.

Ambiente, en el contexto de poner en conocimiento las afectaciones ocurridas en El Naranjal (corregimiento San Cristóbal) y requerir su acción al respecto, donde afirma que el Ministerio es competente para actuar ante la gerencia por tales hechos: “Es de anotar que si bien CORANTIOQUIA atiende las quejas de la comunidad y realiza recorridos de control y seguimiento al proyecto vial de manera preventiva, es el Ministerio de Medio Ambiente como expresamente lo ha manifestado, el competente para exigir a los representantes del proyecto la solución definitiva a las posibles afectaciones que se deriven del mismo, soluciones que deben ser dadas a conocer a esta entidad, donde constantemente acuden representantes de la comunidad a presentar quejas o a indagar sobre el estado del procedimiento y las posibles soluciones dadas a las mismas”<sup>25</sup>.

Y, reconociendo esta competencia, actúa constantemente como enlace entre las denuncias de la población local y el Ministerio del Medio Ambiente. Esto es, la reclamación de lo que se considera impacto, por la vía jurídica correspondiente a la licencia ambiental, está mediada por una entidad oficial de carácter nacional, a la cual no se tenía un fácil acceso. En estas condiciones, la acción de CORANTIOQUIA permite que la escala local del fenómeno se comunique con la escala nacional del mismo. Es un hecho a resaltar, ya que las poblaciones locales afectadas por proyectos de carácter nacional cuentan con pocos interlocutores que tengan capacidad de decisión sobre la forma de negociar la mitigación de impactos puntuales y que se presentan en el día a día de las obras.

Sin embargo, constata también CORANTIOQUIA, que el accionamiento de la autoridad de este actor no estaba siendo efectivo, que había falta de prácticas de seguimiento y control por parte del Ministerio y, en razón de ello, incluso se llega a ofrecer para asumir una delegación de estas competencias. De tal manera, el 15 de enero de 2004, el director general de CORANTIOQUIA, Francisco Zapata Ospina, se dirige a la ministra del Medio Ambiente, Sandra Suárez, para expresarle su preocupación por cómo se está adelantando el papel de control en el Ministerio, acusando desconocimiento de informes y de actas de visitas a campos, además de actos administrativos y decisiones oficiales en relación a las

25. Oficio no. 110-3397, Corporación Autónoma Regional, mayo 23 de 2002.

visitas. Bajo estas circunstancias, plantea la disposición de asumir delegación de funciones de seguimiento y control al proyecto “que por su magnitud e importancia es para nosotros objeto de especial atención y preocupación”<sup>26</sup>.

Del oficio anterior se permite evidenciar otro componente de cómo la actuación de CORANTIOQUIA permitió fortalecer el agenciamiento local sobre lo que se consideraba un impacto. En el mismo oficio, el Director de CORANTIOQUIA anexa el *Informe Técnico 110RN-166 del 15 enero de 2004*, en el cual recomienda una serie de medidas por parte del Ministerio, y además le solicita una serie de actos administrativos que hagan efectivas tales recomendaciones. Como ya se ha dicho, la cantidad de informes técnicos es significativa en el archivo de CORANTIOQUIA, pues estaban cumpliendo una función de certificar, y no solo de verificar, el acontecer de un hecho que se considera como impacto.

## **7.7 La noción de impacto y su importancia para el reconocimiento de sujetos de derechos**

En contextos de megaproyectos, la definición de qué es o no un impacto es una labor formalmente adjudicada al EIA; como herramienta idónea para este fin, y en razón de ello, identifica-proyecta los impactos relacionados de la obra, los jerarquiza y zonifica, para finalmente definir unas acciones de intervención. Es tal la importancia legal de esta actividad, que requiere ser aprobada como parte básica de los requisitos previos para que una obra de esta magnitud obtenga la licencia ambiental.

No obstante, en la vivencia cotidiana de las operaciones del desarrollo, los impactos se configuran a lo largo de todas las dinámicas desatadas por la ejecución de proyectos; por ello, el impacto es un campo de disputa en el proceso de realización de un megaproyecto de desarrollo, pues no es ni un hecho fijo, ni se determina en un solo momento y para siempre, sino que se produce en la dialéctica de los actores interesados que concurren a la obra y la obra misma. Así, el EIA constituye formalmente un instrumento para todos los actores a los que les concierne la obra, tanto porque, por un lado, fija los parámetros de

26. Ibid.

actuación durante su construcción, como porque, por otro, esos parámetros se convierten formalmente en criterios de control para los operadores del desarrollo y para las poblaciones involucradas.

Si el EIA es el primer momento, y además momento privilegiado, en la definición y calificación de los impactos, es importante problematizar cómo en la elaboración y aprobación del EIA se definen: los impactos que se reconocen como asociados a la obra, su calificación dentro de los estrechos parámetros de impacto directo e impacto indirecto, y más aún, se problematiza el procedimiento mismo para las dos acciones referidas de definir y calificar, pues del procedimiento que se utilice dependerá el reconocimiento que se tenga de los múltiples actores con intereses en la obra. Partiendo de reconocer que la definición y calificación de los impactos que causa una obra son del interés de múltiples actores, y que cada actor desde su forma de vida (e intereses) apropia una noción particular acerca del impacto, habría que destacar que el procedimiento para la definición de este asunto debería ser abierto y participativo para estos. Esto porque el diálogo entre nociones particulares (no necesariamente diferentes) acerca de lo que es o no un impacto es un asunto que compete al principio constitucional del interés general, y este, ciertamente, no puede ser representado por uno solo de los actores (el actor institucional).

La clara demarcación entre lo que es un impacto directo y un impacto incide en el reconocimiento, o no, de derechos a individuos y colectivos particulares. En el caso de San Sebastián de Palmitas, este criterio primó para la definición de los convocados a las socializaciones del proyecto, como para el reconocimiento del derecho a indemnizaciones y obras de mitigación por los impactos de las obras.

Tal vez ahora es que sea importante retomar las palabras de Guillermo Gaviria Correa, uno de los principales impulsores de esta obra y del cual toma su nombre la Conexión, expresadas en el año 2001 en una asamblea de la Corporación Mejor Esquina, la cual presidía: “Para comunidades preparadas, los impactos generados por grandes proyectos pueden canalizarse para su beneficio y desarrollo mientras que, por el contrario, las comunidades desprevenidas pueden verse afectadas negativamente y las obras de progreso pueden generar graves e irreparables

perjuicios. Por ello la importancia de un adecuado acompañamiento para mitigar y transformar positivamente tales impactos [...]”<sup>27</sup>.

De esta manera, si bien el EIA es el mecanismo que posibilita la previsión de los impactos socioeconómicos sobre las localidades y las medidas a tomar para su mitigación, también es cierto que de sus inclusiones u omisiones dependen, en gran medida, las obligaciones que contrae el operador de la obra. También es cierto que en cuanto al relacionamiento con las poblaciones locales hay vacíos en relación al alcance de las obligaciones de los operadores de desarrollo, no sólo para mitigar impactos puntuales, sino, y ante todo, para acompañar a las comunidades en los reacomodamientos posteriores a la ejecución de los proyectos, cuando las poblaciones dimensionan la magnitud de las transformaciones operadas sin ninguna preparación previa. Este vacío se hace mayor cuando el Estado es el directo responsable de los proyectos.

En consonancia con lo anterior, vale la pena considerar varios elementos para comprender las repercusiones que el abordaje de la noción de impacto, desde su diferenciación directo/indirecto, tuvo en el corregimiento de Palmitas. En primera instancia, el proyecto de la Conexión se presentó como una obra de infraestructura vial que permitiría una comunicación entre la región central de Antioquia y el Golfo de Urabá, constituyendo un corredor comercial para la exportación de mercancías “al resto del mundo” y una ostensible rebaja de los costos de transporte por colocación de estas en puerto. Por ello, el discurso que soportaba esta obra, incluía un impulso a la *competitividad* económica a escala regional, proyectando que una amplia cantidad de productos antioqueños lograrían posicionarse en un mercado internacional. Así, el asunto del interés general fue esgrimido no sólo para posicionar y defender el proyecto en diferentes instancias, sino también para afrontar los recursos jurídicos interpuestos por la comunidad de Palmitas por las afectaciones sufridas.

Cuando se trata de proyectos catalogados como de interés general, e impulsados y financiados por diferentes entidades estatales, el debate sobre la

27. Sonia Gómez, *Nos integra. Túnel Fernando Gómez Martínez, Conexión Vial Guillermo Gaviria Correa* (Medellín: Gobernación de Antioquia, 2007), 167.

responsabilidad de los operadores y el reconocimiento y mitigación de daños se diluye y evade bajo el argumento de un beneficio mayor. En relación a Palmitas, esta posición fue evidente en la defensa de la gerencia y demás actores involucrados en la acción popular interpuesta por los comerciantes. Así, tanto el gerente de la obra como el Departamento de Antioquia reafirmaron en la contestación de la demanda que la obligación principal de las obras públicas recae sobre los impactos identificados como directos, mientras que los indirectos serían una carga onerosa para el Estado; más aún cuando la intencionalidad de la obra es traer progreso a la comunidad que ahora se dice afectada, argumento último que itera una descalificación en pos del interés general (como anteriormente se aludía): “Sería absurdo pensar que el Estado deba asumir los costos indirectos que genera el brindarle progreso a sus prohijados, es decir que si todo proyecto que se pretendiera hacer se enmarcara en esta óptica se harían inviables todas las obras viales nuevas y no podría adelantarse satisfactoriamente su ejecución”<sup>28</sup>.

En este contexto, los accionantes enfrentaban unas instituciones que actuaban con una visión regional y por ello las pretensiones judiciales de los comerciantes en relación a las afectaciones recibidas fueron controvertidas con argumentos basados en una retórica de las oportunidades de desarrollo regional que traería el funcionamiento de la Conexión. Oportunidad que, de manera vertical, iría beneficiando las economías locales comprendidas en el trazado de la carretera, además de los beneficios inmediatos de movilidad para toda la población. Así, por ejemplo, el municipio de Medellín, el Área Metropolitana y el Departamento de Antioquia en sus contestaciones de la demanda plantearon que el flujo por la antigua vía al mar no desapareció, solo disminuyó, y que esta disminución y otras posibles afectaciones son consecuencia del desarrollo regional y de la implementación de proyectos que traen ‘progreso’ a la misma.

En el sentido expresado se puede retomar la acción de los comerciantes, puesto que otro de los argumentos centrales en la denegación de sus pretensiones fue la calificación de los impactos que recibieron como indirectos y que, por

28. A.A.v.v. *Acción de grupo de 23 comerciantes de la Vía al Mar contra INVIAS, Departamento de Antioquia, Municipio de Medellín y Área Metropolitana*, 2008, 378.



lo tanto, no podrían ser objeto de indemnización monetaria, como pretendían los accionantes. Expresa, por ejemplo, Luis Fernando Muñoz<sup>29</sup>, uno de los gerentes que tuvo la Gerencia de Concesiones de Antioquia, en respuesta a una misiva del abogado Alberto Lleras Londoño, que el tipo de impacto recibido por los comerciantes no es directo, sino que es indirecto o reflejo, dado que no se causa por actividades propias de la construcción de la obra, sino que es provocado por la operación de la misma. De ello deriva que el tipo de mitigación que se recibirá no será indemnización, y que, por el contrario, la población vía la acción interinstitucional deberá prepararse y gestionar los cambios traídos por el proyecto.

Así planteada la discusión, se confrontan varios asuntos. Primero, se contraponen una noción de desarrollo a escala regional a una noción de desarrollo a escala local, donde oficialmente se sostiene la preminencia de la primera, pues asegura que los beneficios obtenidos por los actores de la escala regional se extenderán de manera vertical sobre actores de otras escalas. Sin embargo, como pusieron de manifiesto los comerciantes en su acción, dichos beneficios no sufrieron el efecto derrame esperado, por el contrario, el cambio en el flujo vehicular, la compra de tierras de importancia para la economía local y las expectativas creadas afectaron sensiblemente la situación socioeconómica del corregimiento.

De igual manera, la preminencia del interés público no puede ir en contra de los modos de vida de las poblaciones locales puntualmente afectadas, ni puede desconocer el carácter sistémico de los territorios que hacen difícil trazar una línea divisoria entre localidades en influencias directa e indirecta. En Palmitas los impactos, si bien fueron graduales, han sido sentidos por el común de la población local y van más allá de la cercanía o distancia geográfica con la Conexión.

Este argumento permite plantear el tema del impacto como un asunto de escala puesto que en cada escala en que se manifiesta un evento se le valora desde una cierta noción sobre el mismo. Desde esta perspectiva, la diferenciación entre áreas de influencia directa e indirecta y derechos asociados, de acuerdo a

29. Oficio PVAC 1033-00 del 14 septiembre del 2000, anexo a la *Acción de grupo...*

la diferenciación que esta establece, se muestra poco operativa y realista ya que desconoce el carácter sistémico de los territorios, cuya alteración manifiesta un fenómeno semejante a las ondas que se generan en el agua cuando esta es perturbada<sup>30</sup>, existe una dispersión de los efectos que terminan por afectar gran parte del territorio.

Esta nueva forma de abordaje de la noción de impacto y su operativización en áreas de influencia gradual de acuerdo a la escala de afectación lleva también a reconocer la importancia de abrir el debate al reconocimiento de otros sujetos de derechos en contextos de megaproyectos, de manera que trascienda el asunto de la propiedad y la negociación de predio, de la cercanía/lejanía de la población a las obras de los proyectos ejecutados o su posibilidad de movilizar un identidad étnica o no.

## Bibliografía

- A.A.V.V. *Acción de grupo de 23 comerciantes de la Vía al Mar contra INVIAS, Departamento de Antioquia, Municipio de Medellín y Área Metropolitana*, 2008-0007 (Juzgado 16 Administrativo del Circuito de Medellín, enero de 2008).
- Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2004. [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/a\\_conmed\\_0003\\_2004.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/a_conmed_0003_2004.htm)
- Alcaldía de Medellín. *Documento técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín*. (Medellín: Alcaldía de Medellín, 2006). <http://www.medellin.gov.co/>
- Concejo Municipal de Medellín. *Acuerdo 46 de 2006. Plan de Ordenamiento Territorial*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2006. [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006\\_para\\_pdf.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006_para_pdf.pdf)
- Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA). *Informe técnico 110RN-190*. Medellín: CORANTIOQUIA, 2004.
- Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA). *Informe técnico y peritazgo ambiental solicitado por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia*. Medellín: CORANTIOQUIA, 2006.

30. Reflexión surgida en las discusiones del equipo de trabajo.

- Gobernación de Antioquia, Secretaría de Obras Públicas. *Conexión Vial Valle de Aburrá-Cuenca del Río Cauca*. Medellín: Gobernación de Antioquia, 1991.
- Gómez, Sonia. *Nos integra. Túnel Fernando Gómez Martínez, Conexión Vial Guillermo Gaviria Correa*. Medellín: Gobernación de Antioquia, 2007.
- Instituto de Estudios Regionales (INER). *Estudio de impactos sociales, económicos, políticos y culturales de la Conexión Vial Aburrá-Río Cauca*. Medellín, INER, 2006.
- Integral S.A. *Informe trimestral de supervisión ambiental, no. 7 (abr-jun)*. Medellín: Integral S.A., 1999.
- Muñoz-Ortiz, Luz Dary. *San Sebastián de Palmitas: cambios socioeconómicos a partir de la construcción vial Aburrá-Río Cauca y el Túnel de Occidente. Período 1996-2008*. Tesis de pregrado, Departamento de Antropología, Universidad de Antioquia, 2009.

# 8. Minería a gran escala, conflictos socioambientales y reivindicación de una identidad territorial minera. El caso de Marmato, Caldas

*Paula A. Hinestroza Blandón<sup>1</sup>*

*Andrés Felipe Jiménez Gómez<sup>2</sup>*

[https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4\\_8](https://doi.org/10.17533/978-958-5157-77-4_8)

## 8.1 Introducción

Históricamente el municipio de Marmato ha sido reconocido como uno de los grandes pueblos mineros del país debido a sus importantes yacimientos de oro y plata, que han sostenido una explotación minera tradicional a lo largo de los últimos cinco siglos. Se localiza en el Departamento de Caldas, cuenta con 8.848 habitantes de los cuales un gran porcentaje se identifican como indígenas embera chamí y afrodescendientes. Administrativamente está dividido en un corregimiento —San Juan— y varios sectores y veredas —El Llano, Jiménez Alto, Cien Pesos, Echandía, Cabras, La Cuchilla, Guayabales y El Salto, entre otros—. La actividad minera se concentra, sin embargo, en la cabecera municipal localizada en la parte alta del Cerro El Burro, la zona que más minas activas

1. Grupo de Investigación Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales, Instituto de Estudios Regionales, INER, Universidad de Antioquia UdeA, Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia.

2. Integrante del Movimiento social por la vida y la defensa del territorio del oriente antioqueño (MOVETE).

tiene en la actualidad. Hasta allí llegan diariamente a laborar mineros locales y de zonas y municipios aledaños, por lo que posee un gran dinamismo social.

Debido a su importancia minera, Marmato se ha configurado a lo largo de su historia como un lugar objeto de intervenciones diversas por parte de actores con diferentes intereses y relacionamientos con el municipio, teniendo como punto de convergencia los recursos minerales con los que cuenta la localidad y los conflictos socioambientales configurados a su alrededor. Se trata de un cúmulo de intervenciones de índole estatal, empresarial, académica y social que han emergido en tiempos y espacios diferenciados y que han configurado un contexto complejo.

Desde hace 9 años, la posibilidad de la instalación de un proyecto minero a gran escala —ya sea a cielo abierto o subterráneo—, de la mano de la presencia y actividad en el municipio de multinacionales como Colombia Goldfields, Medoro Resources Corp. y Gran Colombia Gold, ha representado para la población local una amenaza a su tradición minera y a sus modos de vida; esto por la compra masiva y cierre de minas y molinos que afectaron la producción local, y por la necesidad de relocalizar la cabecera municipal para poder intensificar la explotación —a lo que se aúna la declaratoria de esta como zona de riesgo—.

Así, el caso de Marmato pone de relieve asuntos sensibles en el contexto minero nacional marcado, de un lado, por la declaratoria de la minería como una de las locomotoras de desarrollo y, de otro, por los conflictos socioambientales prevalentes en localidades mineras como efecto de la acción de transnacionales y de las apuestas estatales. De manera particular, permite acercarse a los procesos de resistencia y movilización de poblaciones locales que reclaman su derecho a decidir sobre las apuestas de desarrollo con asiento en sus territorios y la visibilización de nuevos sujetos colectivos de derechos que trascienden identidades étnicas y reivindican identidades de anclaje territorial.

## **8.2 La minería tradicional en Marmato vs las apuestas de desarrollo del país**

La (re)-configuración territorial de Marmato, particularmente de su cabecera municipal y sectores aledaños, se ha dado en relación a sus recursos minerales y a la explotación de los mismos, tejiendo, a la vez, un entramado sociocultural que

hace imposible disociar recursos y cultura, materialidades y formas de vida. Siguiendo la ruta trazada por Porto Gonçalves para el análisis de las territorialidades conformadas en torno al movimiento *seringueiro* de Brasil, cuatro elementos deben considerarse para dimensionar la importancia de la territorialidad marmateña: la existencia de grupos diversos que convergen en un espacio por la presencia de recursos naturales diversos; la apropiación de este a raíz de sus potencialidades productivas; la organización de ese espacio en torno a la producción; y la forma en que este les ha permitido una forma de ser, autónoma.<sup>3</sup>

En este sentido, la existencia de un espacio con grandes recursos auríferos que ha tenido en el Cerro El Burro un lugar concentrador de gran parte de la actividad minera incidió en la configuración de la territorialidad al unir lugares de vivienda y vecindad con lugares de trabajo, propiciando así el entrecruzamiento de lazos laborales, familiares y vecinales al establecer diferentes percepciones y formas de hacer el desarrollo y garantizar la sustentabilidad de la economía local y de sus familias, y al generar sentido de arraigo por un lugar marcado o, en términos de Porto Gonçalves, *geo-grafiado* por acción de la cultura.

En este escenario identificamos una población diversa en sus formas de habitar el municipio y en su relacionamiento con la minería. Se encuentra la cabecera municipal, con una cercanía superlativa a la actividad minera; el corregimiento de San Juan, con vocación productiva más hacia la agricultura pero igual permeado por el tema minero —ya sea por explotaciones propias o por intereses de transnacionales—; y las veredas de lo que se denomina en Marmato el *norte*, una población distante de la cabecera, de vocación agrícola, con importantes reservas de agua y que en años recientes ha visto cómo se descentra la actividad minera de la cabecera y se instala lentamente en sus tierras.

Empero, parte de esta historia ha sido desconocida por las recientes disposiciones estatales en materia de regulación minera y por las compañías que han intentado establecer, en los últimos años, explotaciones a gran escala bajo el amparo del Estado nacional. De hecho, por medio de intervenciones diversas

3. Carlos Walter Porto-Gonçalves, *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad* (México D.F.: Siglo XXI Editores, 2001).

se han transgredido disposiciones jurídicas que en tiempos pasados intentaron establecer una lógica de explotación que favoreciera las prácticas tradicionales de los habitantes de Marmato. Particularmente hacemos referencia al desconocimiento de la Ley 66 de 1946 que estableció el régimen de coexistencia entre pequeña y mediana minería, en que la Zona A del Municipio, es decir la parte alta del cerro, se destinó para la pequeña minería, y la Zona B, la parte baja, para explotaciones a mediana escala. Con la presencia y acción de las transnacionales en el Municipio y la falta de regulación de sus intervenciones por parte del Estado y sus representantes, el seguimiento irrestricto a esta ley comienza a cambiar el ordenamiento minero en Marmato. Todo esto en un contexto marcado por cambios políticos y económicos a nivel global e intereses y apuestas por el sector minero en la escala nacional.

En este sentido, se identifica la década del noventa como el período que introdujo importantes cambios políticos y económicos de alcance global y de efectos puntuales a escala nacional y local. Se asiste, por un lado, a la entrada de proyectos extractivos a gran escala en toda la región latinoamericana, teniendo como correlato la reprimarización de las economías regionales a partir de un modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales no renovables, así como una mayor especulación financiera en las bolsas de valores del mundo —especialmente el TMX de Toronto<sup>4</sup>—. Aunado a ello, la flexibilización en los marcos jurídicos, ambientales y laborales, ligada a la implementación de los tratados de libre comercio, brindaron a las transnacionales una excelente posibilidad de inserción en los países de América Latina y de aumento de su capital. Sin embargo, este modelo de desarrollo dejó impactos y pasivos ambientales, sociales y territoriales en las comunidades donde se establecieron algunas de las compañías extractivas.

4. De acuerdo a Sacher, “el 60 % de las empresas mineras de exploración y explotación del planeta están inscritas en esta bolsa de valores, que representa el 80 % de las transacciones del sector y el 36 % del capital minero mundial. Esta concentración posiciona al Canadá como el líder mundial del sector en donde las empresas mineras encuentran una plataforma ideal para desplegar sus actividades alrededor del mundo, particularmente en América Latina, Asia y África”. William Sacher, “El modelo minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados”, *Acta Sociológica*, no. 54, 2010: 50.

De manera particular, el Estado colombiano empieza a evidenciar una serie de cambios en relación a la administración de sus recursos naturales no renovables y el papel de estos en las políticas nacionales de desarrollo. El Estado pasa a ejercer como fiscalizador y facilitador de la inversión y explotación privada, consolidando dicha posición con la Ley 685 de 2001 —*Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*—. A partir de ahí pretendió reorganizar la forma en que se venía ejerciendo la minería artesanal y tradicional en el país, las cuales resultaron sensiblemente afectadas al ver amenazada su forma tradicional de explotación.

No obstante, antes de la expedición del Código del 2001, se sucedieron otra serie de actos gubernamentales cuya intención fue la reestructuración institucional del sector minero del país. Las sucesivas transformaciones de las empresas estatales encargadas de la administración de los recursos mineros, iniciaron con la Ley 2da de 1990 que liquidó a ECOMINAS y creó en su reemplazo a Minerales de Colombia S.A. —MINERALCO—. Posteriormente, mediante el Decreto 1679 de 2007, MINERALCO fue fusionada con la Empresa Colombiana del Carbón —ECOCARBON—, acto que dio origen a la Empresa Nacional Minera —MINERCOL Ltda.— que, en el año 2004, también fue liquidada. De acuerdo a Lopera, los efectos de esta última liquidación demostraron de manera clara cómo el Estado “dejó en manos del capital privado todas las faenas que demandan la explotación y beneficio de los recursos mineros, para concentrarse en el otorgamiento de títulos y fiscalización de la actividad minera”<sup>5</sup>. Siguiendo a Lopera-Mesa, el país asistió a un *adelgazamiento progresivo de la institucionalidad estatal*, lo que significó en el caso específico de Marmato: “Un control cada vez más remoto y más débil sobre las minas de Marmato. Ello se tradujo en un aumento de los conflictos entre los mineros de la zona ante el progresivo retiro de la autoridad encargada de velar por el respeto a las normas que establecían

5. Entidades que, tras la última reestructuración de la institucionalidad minera, han pasado a depender de la recién creada Agencia Nacional de Minería. Gloria Patricia Lopera-Mesa, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, *Revista Derecho del Estado*, no. 35 (2015): 124.



la distribución de los derechos de explotación del cerro y los criterios para su manejo técnico y ambiental”<sup>6</sup>.

En el año 1994, con la promulgación de la Ley 141<sup>7</sup>, se impulsan los procesos de legalización de la minería de hecho en pro de la formalización del sector (Art. 58); siendo esta, para diversos estudiosos y analistas, una forma de allanar el camino a las transnacionales para la compra de títulos y la posterior ejecución de proyectos a gran escala. En el caso particular de Marmato, y siguiendo a Lopera-Mesa:

Al emplear este procedimiento de legalización para “poner orden en casa” y proceder a formalizar la actividad que venían realizando los mineros en la zona alta A, la autoridad minera hizo *tabula rasa* del pasado, dejando de lado la cantidad de pequeños contratos que presumiblemente se apiñaban en desorden en sus oficinas o que ni siquiera reposaban por escrito, pero que hasta entonces habían regido la relación entre el Estado y los pequeños mineros tradicionales de Marmato. De este modo, concluyen Arias y Adarve, al negar el *derecho* de los pequeños mineros de Marmato, derivado de la vieja legislación de los años 30 a 50 a la que ya hemos hecho alusión, para en su lugar darles el tratamiento (indebido según la propia normatividad vigente) de *mineros de hecho*, se conculcaron los derechos históricos de muchos pequeños mineros de la zona alta de Marmato.<sup>8</sup>

Siguiendo con Lopera-Mesa, por efecto de esta ley se suscribieron cerca de 122 contratos de pequeña minería, una cifra alta en comparación con procesos similares en otras zonas del Departamento y que, casualmente, se relaciona con la llegada a Marmato de la empresa Corona Goldfields en el año 1995 y su interés de adquirir los títulos vigentes en la zona alta del Municipio.<sup>9</sup> De esta manera, se evidenciaron los diferentes intereses del Estado y de la transnacional y las relaciones de mutuo beneficio que se establecieron entre ambos. Asimismo, comienza a perfilarse la posibilidad de un gran proyecto minero en Marmato, como queda

6. Ibid., 125.

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

8. Jorge Humberto Arias y Gerardo Adarve, “Marmato, tierra de riqueza y esperanza” (Presentación en Power Point, Archivo Comité Pro Defensa de Marmato, 2004), 131-136.

9. Lopera-Mesa, “La parte alta del cerro...”

claro de la lectura hecha por Lopera al expediente de legalización de pequeña minería en la parte alta de Marmato, en el que consta entre otros aspectos:

El interés de la mencionada compañía en acompañar el proceso de legalización de los pequeños mineros de la zona alta queda claro en el oficio del 15 de diciembre de 1997, en donde el gerente de MINERALCO solicita a CORPOCALDAS atenuar las obligaciones ambientales impuestas a los mineros que se acogieron al programa de legalización e imponerles un Plan de Manejo Ambiental a corto plazo, “ya que se contempla la posibilidad de que a través de dos empresas Mineros de Antioquia S.A. y Corona Goldfields S.A. se desarrolle un proyecto de Gran minería a gran escala, lo que cambiaría radicalmente el panorama minero de Marmato” (p. 128).<sup>10</sup>

Estas transformaciones fueron materializándose como política nacional en el CONPES 2898 de 1997 —Estrategias para el fortalecimiento del sector minero colombiano— que hace un balance del estado de la cuestión en el país y manifiesta tácitamente la favorabilidad hacia la gran minería operada por el capital privado.

Para esta época, la reestructuración del sector minero del país estuvo de la mano de la asesoría de agencias de cooperación canadienses. Aquí, cabe resaltar el papel del Canadian Energy Research Institute (CERI) y de la Agencia Canadiense de Cooperación y Desarrollo Internacional (ACDI) en la reformulación de las políticas surgidas en la década del noventa. Para 1996, tras acuerdos de cooperación y la formación de una unión temporal, el CERI había asesorado a los abogados contratados por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) para la formulación del proyecto de reforma del código minero presentado durante el gobierno de Ernesto Samper y que fue archivado gracias a las denuncias y movilizaciones de las comunidades del sur de Bolívar<sup>11</sup>. Tras el fallido intento de reforma del código, la administración de Andrés Pastrana contrata para la elaboración y asesoría legislativa del nuevo proyecto de ley a los Martínez-Córdoba & Asociados, representantes legales de más del 50 % de las empresas mineras en el país.<sup>12</sup>

10. Ibid., 128.

11. Sindicato de trabajadores de la Empresa Nacional Minera (SINTRAMINERCOL), “La gran minería en Colombia: una guerra de exterminio de las multinacionales”. *América Latina en Movimiento*, 3 de octubre de 2012, sección Opinión. <https://www.alainet.org/es/active/58480>

12. Ibid.

Paralelo a estos procesos de escala nacional, en Marmato, el proceso de legalización minera y las siguientes disposiciones gubernamentales introdujeron un conflicto importante para los mineros al momento del registro de los títulos en el Catastro Minero Nacional, a saber, la superposición de las áreas solicitadas con títulos de Mineros Nacionales, todo por la existencia de dos formas diferentes de delimitación de las minas: la lógica nacional de registro a partir de coordenadas planas y la lógica local de delimitación por cotas. Por una parte, los mineros marmateños han delimitado sus minas a partir de la topografía en la que están insertas, a saber, en una pendiente alta, similar a una “propiedad horizontal”, donde las cotas, más que las áreas, han sido el referente para determinar los límites entre titulares; de otro lado, la lógica técnica del registro minero con base en coordenadas planas y cuyo sistema no permitió la inscripción de los títulos de la zona alta de Marmato. Esta situación dejó en evidencia el desconocimiento de las formas de explotación minera tradicional por parte de un Estado que, parcialmente, ha estado de espaldas a la realidad de sus pueblos mineros.

De acuerdo a Lopera-Mesa, con el ánimo de dar solución a este problema, MINERCOL le propone a Mineros Nacionales la integración de las zonas alta y baja para desarrollar un proyecto de minería a cielo abierto y, al no recibir respuesta, decide acometer un proceso de integración de áreas de explotación dividiendo en tres niveles la zona alta. De esta propuesta solo logró formalizarse el contrato para el Nivel 1 (CHG 081), lo que podría considerarse como el primer paso en firme para terminar con la pequeña minería en la parte alta. Como sugieren Arias y Andrade, este contrato incentivó la mediana minería en la zona alta desconociendo el régimen especial de las minas de Marmato, ignoró los derechos históricos de los titulares y evidenció cómo la inscripción por cotas no solo responde a una evaluación técnico-jurídica sino a una cuestión política.

Al inicio de la última década se logró consolidar el proyecto de código de minas que venía preparado el gobierno colombiano, con la entrada en vigencia la Ley 685 del 14 de agosto de 2001. Esta ley, básicamente, lo que hizo fue finalizar el proceso de adelgazamiento del Estado y empezar a generar las condiciones favorables a nivel fiscal, ambiental y social para la entrada de inversión

extranjera directa. En esta se eliminó la distinción que existía entre pequeña, mediana y gran minería, dejando en las manos de los grandes inversores la titularidad de las minas debido a los complejos trámites y a las pocas competencias de los mineros tradicionales al respecto.

De esta manera, en el año 2004 —luego de diversas incursiones de multinacionales— llega a Marmato la transnacional Colombia Goldfields haciendo inicialmente “un censo de personas y minas”<sup>13</sup>, para luego pasar a la compra de títulos, molinos y casas de la localidad. Comenzó así la materialización de la posibilidad de un proyecto minero a cielo abierto y, por tanto, la reubicación de la población localizada en la parte alta del Cerro, tal como lo registró el periódico *El Colombiano* en su edición del 12 de diciembre de 2005: “Marmato, el municipio de Caldas conocido históricamente como “El cerro de oro” o “El pesebre de oro de Colombia”, podría convertirse en la versión aurífera de la explotación carbonífera de El Cerrejón, si prospera la iniciativa de inversionistas internacionales que están listos para comprar las pequeñas minas y para reubicar a sus pobladores”<sup>14</sup>.

Las relaciones de esta empresa con la población local fueron tensas y de ellas emergieron una serie de conflictos que aún persisten en la localidad y sobre los cuales se hablará más extensamente en los próximos apartes. En relación a esto cabe mencionar rápidamente dos situaciones particulares: por un lado, la compra y cierre de minas y molinos que dejaron un número indeterminado de mineros cesantes y dificultaron el beneficio del oro, por lo que el Municipio vivió una grave crisis social; de otro lado, el aumento de la zozobra sobre la relocalización del Municipio debido a la confluencia de hechos como: la abierta manifestación del interés de una explotación a cielo abierto, la compra de viviendas en diferentes partes de la cabecera y el paulatino traslado de instituciones hacia la vereda El Llano —a consecuencia de la declaratoria de riesgo posterior a la caída de un flujo de lodo sobre la plaza principal—.

13. Testimonio de Ian Park, presidente de la Colombia Goldfields, tomado de la serie televisiva *Marmato globo de oro*, transmitida por Señal Colombia. *Tierra café-Temporada 01 Capítulo 02-Marmato globo de oro*, Dir. Eduardo Gómez-López, Prod. Freelance Producciones, 2009, 15 minutos.

14. Germán Jiménez-Morales, “El ‘Cerrejón’ del oro”, *El Colombiano*, 12 de diciembre de 2005.

A pesar de esto, la presencia de la Colombia Goldfields en Marmato se prolongó hasta octubre de 2008, año en el que afronta una grave crisis financiera y opta por retirarse del municipio<sup>15</sup>, no sin dejar atrás nuevos conflictos que afectaron de manera radical las dinámicas socioeconómicas de Marmato. Se destacan, específicamente, las afectaciones a las operaciones de Mineros Nacionales a cargo de la Compañía Minera de Caldas, subsidiaria filial de la Colombia Goldfields, llevando al despido masivo de trabajadores y dejando un considerable pasivo laboral<sup>16</sup>.

Así, en el año 2009 aparece la Medoro Resources Corp. “con la propiedad no solo de Colombia Goldfields y la Compañía Minera de Caldas, sino también con la adquisición de Mineros Nacionales”<sup>17</sup>, introduciendo un nuevo elemento al ya, de por sí, complejo panorama del Municipio: una propuesta de inversión social ejecutada a través de su área de responsabilidad social que, en síntesis, buscaba la puesta en marcha de proyectos productivos que facilitarían el abrupto tránsito de los mineros hacia otras formas productivas. La Medoro Resources Corp. estuvo en el Municipio hasta el 2011, año en el que comienza a figurar la Gran Colombia Gold (GCG) como la nueva propietaria de los títulos e introduciendo otras dinámicas al conflicto: interposición de amparos administrativos para el cierre de minas ocupadas; propuestas de contratos de operación a los pequeños mineros; suscripción con la alcaldía municipal y la Gobernación de Caldas de convenios de intervención social; censos de población y de mineros; y levantamiento de una línea de base para apalancar sus proyectos de intervención social. Todo bajo un nuevo objetivo, a saber, la obtención de la licencia social para sus operaciones en el Municipio.

15. CENSAT-Agua Viva y Mining Watch Canada. *Tierras y conflicto. Extracción de recursos, derechos humanos y la responsabilidad social empresarial: compañías canadienses en Colombia* (Ottawa: Inter Pares, 2009).

16. *Ibid.*

17. Rosa Melina Lasso Lozano, *Campo de la minería del oro y habitus productivo en Marmato-Caldas: Estrategias de conservación y transformación en tiempos de globalización. Marmato-Caldas 2001-2011* (Tesis de Maestría no publicada, Universidad de Caldas, 2011), 165.

### **8.3 Conflictos, locales, Estado, transnacionales... Diversos actores, diversos intereses**

Actualmente, en el municipio de Marmato están latentes conflictos socioambientales desencadenados por las disposiciones estatales y las acciones de las transnacionales Colombia Goldfields, Medoro Resources Corp. y Gran Colombia Gold, y por la respuesta de la población local ante sus intervenciones. Se trata de conflictos cuyo proceso de lectura y análisis es complejo debido a los diferentes elementos que involucra: 1) las divergentes ideas sobre el desarrollo y el papel de la minería en él; 2) las territorialidades en disputa; 3) la forma en que han actuado, reaccionado y contra-reaccionado los actores sociales involucrados —población local, Estado, transnacionales, externos, etc.— para posicionar sus posturas. Todos estos elementos se han puesto de manifiesto en momentos específicos de la historia reciente del Municipio, siendo posible identificar cinco grandes hitos que permiten interrelacionarlos.

#### **LA LLEGADA DE COLOMBIA GOLDFIELDS Y EL ENDURECIMIENTO DE POLÍTICAS MINERAS**

Si bien desde la década del 90 diferentes transnacionales han tenido asiento en Marmato, es a partir del año 2005 que se escalonan los conflictos debido al apoyo decidido que da el gobierno de turno al proyecto de explotación a cielo abierto Marmato Mountain Gold, presentado por la Colombia Goldfields a través de su filial, la Compañía Minera de Caldas. En este acto salieron a flote los beneficios del negocio minero para el Estado: 10 millones de dólares para invertir en el traslado de la cabecera municipal justificado, además, por la declaratoria de riesgo geológico de algunos de sus sectores; 20 millones para resolver problemas sociales del resorte del Estado y sin soluciones posibles hasta el momento; y las regalías obtenidas derivadas de los 5 millones de onzas a extraer, cantidad en la cual se tasaron las reservas del Municipio.<sup>18</sup> El mensaje derivado de esta manifestación de intereses mutuos se podría resumir así: hay un pueblo

18. Germán Jiménez-Morales, "El 'Cerrejón' del oro." *El Colombiano*, 12 de diciembre de 2005.

con problemas sociales, ambientales y geológicos que ha sido incapaz de resolver el Estado, pero existe una empresa dispuesta a apoyarlo económicamente y además a dejar regalías; lógica económica de costo-beneficio que inclinó la balanza hacia la intervención de las transnacionales mineras. ¿Qué efectos trajo esta declaratoria en Marmato?

Hasta ese año, las multinacionales llegadas al municipio habían establecido un sistema de negociación particular con los empresarios mineros locales; este consistía en la compra de minas a partir de pagos parciales permitiendo a los locales la explotación de estas hasta que fuera pagada la totalidad de la compra, pero nunca se completaron estas transacciones ni se ejerció la titularidad sobre las minas, por lo que los locales siguieron explotándolas, logrando así hacer grandes negocios.

Por ello, ante la llegada de una nueva compañía con intenciones de compra, algunos de los titulares locales vendieron confiados en que la dinámica se mantendría. Pero, a partir de 2005, la Compañía Minera de Caldas y, posteriormente, la Colombia Goldfields intensificaron la negociación y compra de títulos mineros ubicados en el Cerro El Burro. Paulatinamente fueron teniendo el control de minas y molinos significativos para la práctica minera del Municipio, cerrando las primeras y destruyendo los segundos, por lo que sumergieron los habitantes en una gran crisis económica que derivó en el desplazamiento de varios de ellos hacia otros lugares del país. Las acciones de la Colombia Goldfields también generaron zozobra por el posible traslado de la cabecera hacia la vereda El Llano y fueron configurando el monopolio sobre la explotación minera.

Entre los años 2006 y 2007, la Compañía Minera de Caldas había negociado la cesión de derechos de aproximadamente 32 minas localizadas, en su mayoría, en la parte alta del Cerro El Burro y en el sector de Cien Pesos<sup>19</sup>. Estas negociaciones se vieron favorecidas por un hecho específico, a saber, el endurecimiento de los controles a la venta de explosivos utilizados en la explotación minera e indispensables para fracturar la roca y extraer el oro no superficial de

19. Elaborado a partir de los certificados de registro minero que reposan en los expedientes de CORPOCALDAS y las anotaciones del Registro Minero Nacional de 2012 encontradas en Internet: <http://www.ingeminas.gov.co/Mineria/Anotaciones-RMN.aspx?page=1>

los socavones. Hasta el año 2006, los mineros de Marmato —sin importar si tuvieran títulos sobre las minas o no— podían comprarlos a través de la Cooperativa de Mineros. Después de este año, el Ministerio de Defensa impulsó una política de restricción a la comercialización y acceso a los explosivos, limitándose a aquellos titulares de derechos de explotación. Esta situación creó un caos socioeconómico, ya que, al no poder acceder a ellos, algunos empresarios mineros tuvieron que cerrar sus minas o venderlas a la transnacional ya mencionada, dejando cesante un número considerable de mineros.

Otros mineros buscaron alternativas y en sus procesos de reacomodamiento adoptaron el uso de *pólvora blanca* para la fabricación artesanal de explosivos que les facilitaran la extracción de material. Se trata de productos altamente inestables y que, en el sentir de la población, incrementaron los accidentes laborales y los peligros del oficio.

#### EL FLUJO DE LODO EN LA PLAZA Y LA INTENSIFICACIÓN DEL DISCURSO DEL RIESGO<sup>20</sup>

En mayo del 2006, la caída de un flujo de lodo sobre la plaza principal introdujo un nuevo elemento a los conflictos en el Municipio, a saber, el debate sobre el riesgo geológico de la localidad. Aunque no fue un asunto totalmente nuevo, ya que eventos similares habían ocurrido en épocas pasadas, la situación de coyuntura en la que ocurrió sí le dio un matiz especial y de importancia al tema. De hecho, esto conllevó a la declaración de calamidad pública en el Municipio<sup>21</sup> y el traslado de algunos locales e instituciones hacia el corregimiento El Llano.

La situación de riesgo en Marmato ha sido ampliamente diagnosticada, contabilizándose por lo menos 22 estudios al respecto<sup>22</sup>. Aunque todos ellos

20. Agradecemos a Yulieth Hillón su participación en la escritura de este aparte.

21. Resolución No. 23 del 6 de junio de 2006. La emergencia presentada en Marmato en esas fechas dio lugar a una amplia actuación de los entes estatales. De ella surgieron una reunión interinstitucional realizada los días 24 y 25 de mayo de ese año, dos diagnósticos sobre el riesgo en Marmato, diferentes Planes de Acción Inmediatos (PAI), una nueva propuesta de EOT y hasta una acción popular interpuesta por parte de la Procuraduría General de la Nación. En esta parte nos centrémonos solamente en los estudios de riesgo.

22. Ministerio de Minas y Energía (INGEOMINAS), *Bases para el ordenamiento geoambiental del área minera de Marmato-Caldas* (Bogotá, INGEOMINAS, 2002); Corporación Autónoma Regional de Caldas (CORPOCALDAS). *Zonificación de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de la cabecera urbana y suburbana del municipio de Marmato-Caldas. Directrices sobre intervención, y definición de usos del suelo y riesgo a incluir en el esquema de ordenamiento territorial* (Manizales: CORPOCALDAS, 2009).



han puesto de presente la existencia de algún tipo de riesgo sobre el casco urbano marmateño, incluso abogando por desestimular el desarrollo de este último, el megaproyecto minero ha generado una desinformación sobre sus reales circunstancias, un incremento en la percepción del riesgo por propios y extraños y la utilización de este como un argumento clave para dar soporte a los intereses de los diferentes actores implicados y el futuro que imaginan para el Municipio.

CORPOCALDAS realizó un primer estudio en 2006 llamado *Estudio de riesgo por procesos de inestabilidad en el sector del cerro El Burro y la Plaza Principal del Municipio de Marmato*. En él, la Corporación concluyó que el riesgo en la plaza principal era muy alto y, si bien podía mitigarse<sup>23</sup>, esta alternativa no era viable dados sus altos costos, su alta complejidad técnica y la necesidad de hacer desaparecer la actividad minera. Por ello, la mejor alternativa era actuar sobre la vulnerabilidad y reubicar edificaciones localizadas en el sector de la plaza.<sup>24</sup> Sobre el sector del Cerro El Burro consideró que su riesgo era alto pero mitigable, siendo el camino a seguir tomar medidas de intervención directa de la amenaza y la vulnerabilidad, tales como la ejecución de obras de estabilidad de taludes y manejo de aguas en los sitios inestables y el mejoramiento en las especificaciones técnicas de los procesos mineros.<sup>25</sup>

La revisión del EOT generó un segundo estudio en 2009. El Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo, entidad encomendada para elaborar dicho esquema, solicitó a CORPOCALDAS un informe que cubriera las zonas de mayor densidad poblacional y que sirviera de base al nuevo EOT del municipio<sup>26</sup>. En

23. El riesgo mitigable es aquel en el que “las condiciones de interacción entre la amenaza y la vulnerabilidad en un sitio o zona dados, permiten definir la viabilidad y necesidad para intervenir ya sea la amenaza o la vulnerabilidad, o ambas, con la finalidad específica de reducir o mitigar efectivamente la condición de riesgo de los elementos expuestos, y evitar o minimizar en tal sentido los impactos potenciales sobre estos” (CORPOCALDAS, 2011, 101). Por su parte, el no mitigable es el que no permite o hace inviable “cualquier intervención, en el sentido de reducir o mitigar el riesgo a que están sujetos determinados elementos expuestos, y donde entonces la única alternativa procedente corresponde a la reubicación o relocalización de dichos elementos” (Ibid, 101).

24. CORPOCALDAS. *Estudio de riesgo por proceso de inestabilidad. Sector Cerro El Burro y Plaza Principal. Municipio de Marmato* (Manizalez: Corpocaldas, 2006).

25. Ibid.

26. En el proceso de revisión y ajuste del EOT participaron diferentes entidades gubernamentales: la Alcaldía de Marmato, la Gobernación de Caldas, los Ministerios de Medio Ambiente, del Interior y de Justicia, CORPOCALDAS e INGEOMINAS.

este, CORPOCALDAS hizo evidente los diferentes grados de amenaza y vulnerabilidad existentes en los diversos sectores que componen Marmato y la necesidad de tomar medidas diferenciales de acuerdo a sus especificidades. En esta ocasión consideró que el riesgo no mitigable estaba concentrado en ciertos sectores (entre ellos la Plaza principal, a pesar de que en el análisis anterior la había considerado de alto costo).

Las contradicciones, ambigüedades e intereses presentes en los estudios sobre el riesgo en Marmato han permitido un uso estratégico de este último dependiendo de qué tipo de minería se desee en el Municipio. En primer lugar, encontramos aquellos que han utilizado el discurso del riesgo para posicionar la idea de un proyecto de minería a cielo abierto en Marmato frente a autoridades, inversores extranjeros y comunidad marmateña. Las multinacionales y el gobierno nacional<sup>27</sup> que han tenido interés en la explotación minera en la zona son el ejemplo más claro de esta estrategia.

Por parte de las transnacionales, la Colombia Goldfields presupuestó una suma de dinero para realizar dicho traslado en colaboración con el Estado. Cuatro meses después de los deslizamientos de 2006, el Sr. Park, en una presentación del proyecto, utilizaría ese evento como prueba de la necesidad de traslado del pueblo: “Hasta el momento se han invertido US\$17 millones en el proyecto de Marmato, donde ya cuentan con 32.000 hectáreas, a través de la adquisición de derechos de minas individuales. Estos dineros se han destinado también a la inversión social, con la reubicación del pueblo que ha sufrido de fuertes avalanchas durante los últimos años”<sup>28</sup>.

Así mismo, en 2010 el presidente de Medoro Resources Corp., Juan Manuel Peláez, continuaba sosteniendo la necesidad de trasladar el pueblo y la existencia de la partida presupuestaria para ese efecto, dado que “debajo del casco urbano de Marmato hay un gran depósito de oro que llegará a ser, aproximadamente, de 10 millones de onzas y la única forma de extraer esa riqueza

27. A este agente nos referiremos más adelante.

28. Ana María López de Mesa, “Foráneos, tras oro colombiano”, *El Mundo*, 27 de septiembre de 2006. <http://www.elmundo.com/portal/resultados/detalles?idx=32399&anterior=1&paramsdia=17&paramdsmes=&paramdsanio=&cantidad=25&pag=6254#.VOXzbPmUe80>

es con un proyecto a cielo abierto de gran escala”<sup>29</sup>. Por su parte, la compañía Gran Colombian Gold continúa manteniendo el mismo discurso. Como sostenía uno de los altos funcionarios de la empresa en entrevista realizada en 2012:

Esta otra realidad, debe (...) haber asentamiento, en realidad no tendríamos que hablar nosotros, el reasentamiento, en este momento en Marmato tendría que ser algo del Estado (...) que hablas que la comunidad está en total riesgo, son 500 años de explotaciones y en un pueblo construido sin ningún criterio urbanístico. Che, no llegó nunca, ningún ingeniero que llegó aquí se pudo construir un pueblo, porque allá no se ha podido construir ningún pueblo, porque era un lugar de extrema explotación (...) Allá está un problema que si Gran Colombia logra tener un reasentamiento a favor de la comunidad, querido por la comunidad, de voluntad de la comunidad, nosotros le hemos hecho un favor antes que todo al Estado colombiano que el día de mañana se podrá encontrar con 500 muertos.<sup>30</sup>

Al otro lado del espectro están aquellos que se oponen a la realización de una minería a gran escala en el Municipio y que ven en este tipo de explotación, y en la interpretación dada a los estudios sobre Marmato, el riesgo real que se cierne sobre éste. Aquí podemos resaltar los discursos de los mineros que han realizado tradicionalmente minería en la zona. Para ellos, el discurso del riesgo no mitigable es un argumento que se utiliza para no realizar las obras de mitigación necesarias, satanizar la minería tradicional y, así, legitimar el reasentamiento del casco y hasta el proyecto de minería a cielo abierto. Esta estrategia se alimenta, por una parte, de las diversas percepciones del riesgo debido a la generalización y uso estratégico de los estudios que lo analizan y, por otra, de la desatención y desidia de las autoridades, e incluso de los mismos mineros en la realización de las acciones que aminorarían el mismo.

#### LA PRÁCTICA DE LA GUACHERÍA

Durante los años 2006 y 2007 acontecieron diferentes hechos que afectaron de manera contundente la práctica minera en el Municipio. Por un lado, como ya se mencionó, la acción de la Colombia Goldfields y su filial, la Compañía

29. Portafolio, “Medoro quiere acelerar el traslado de Marmato”, *Portafolio*, 21 de diciembre de 2010. [http://www.portafolio.co/detalle\\_archivo/MAM-4316592](http://www.portafolio.co/detalle_archivo/MAM-4316592)

30. Funcionario Gran Colombia Gold, comunicación personal, 2012.

Minera de Caldas, centrada en la compra y posterior cierre de minas y molinos, dejó cesante un gran número de mineros. De igual manera, la caída del flujo de lodo, la subsecuente desintegración de la plaza histórica y el cierre de minas localizadas en el cerro por efecto de este hecho, acrecentaron la crisis laboral de la población, a lo que se aunó el mayor control a la venta de explosivos y a la comercialización de maderas, necesarios todos para la explotación de las minas. Estos hechos, ocurridos e intensificados en un mismo año, llevaron a que algunos de los empresarios mineros locales que aún no habían vendido sus minas, lo hicieran, dejando cesante a sus trabajadores. A ello se sumó en el 2007 el despido de trabajadores de Mineros Nacionales por la crisis económica que atravesaba la Compañía Minera de Caldas.

Todos estos acontecimientos agudizaron la crisis socioeconómica del Municipio y llevó a algunos de los mineros a emigrar hacia otras localidades del país. La respuesta más significativa fue la paulatina ocupación de las minas cerradas y abandonadas por la Colombia Goldfields, por parte de mineros desempleados que irrumpían en ellas en las horas de la noche, las trabajaban rudimentariamente y extraían algunos minerales. Esta actividad dio origen a la práctica extensiva de la guachería, la que se instauró como respuesta alternativa al desempleo en el Municipio.

Se trató de una forma de explotación novedosa, no exenta de polémica, y que ha polarizado las opiniones en Marmato debido a los cambios que introdujo en la forma de explotación y en el orden público. La guachería es vista por algunos como una forma de explotación nueva y desordenada, ya que tradicionalmente los mineros se empleaban en las pequeñas empresas locales o en sus propios emprendimientos, de esta manera se establecía una regulación sobre la forma de explotación y de llevar una mina. Con la llegada de población foránea de municipios cercanos a Marmato y de otras partes del país hubo cierta desregulación en la manera de explotar y menos control sobre el trabajo en las minas.

De otro lado, los mineros involucrados con la guachería reconocen en ésta una estrategia que les permitió continuar con su práctica tradicional, que brindó una salida a la crisis laboral en el Municipio y que permitió hacer frente al monopolio de la transnacional al poder recuperar minas representativas en el

Municipio, como Patacón, La Socorro, Carrizales, La Villonza, El Corozo, San Pedro, entre otras. Así, la práctica de la guachería y la aparición del guachero como actor social se vieron favorecidas por la ausencia y posterior partida del Municipio de la Colombia Goldfields y la nula supervisión de los títulos adquiridos. Por ello, los guacheros pudieron seguir explotando las minas ocupadas sin contratiempos ni choques con la Compañía.

#### **LAS EXPLORACIONES, LA LLEGADA DE MEDORO Y LOS AMPAROS ADMINISTRATIVOS**

Debido a la crisis económica que afrontó la Colombia Goldfields, esta se vio abocada a buscar otros socios que continuaran con el proyecto, por lo que en el año 2009 llega la transnacional Medoro Resources Corp. como nueva dueña de los títulos mineros y manifestando la intención de hacerse cargo de todos los pasivos laborales dejados por los despidos en Mineros Nacionales. La Medoro continuó con las exploraciones, reclamó la titularidad de las minas ocupadas por los guacheros, presionó el abandono de estas e intensificó el discurso de la reubicación de la cabecera municipal. Todo esto activó conflictos entre la comunidad y la nueva transnacional debido a los impactos ambientales de las exploraciones, la amenaza de la reubicación y la interposición de amparos administrativos sobre las minas ocupadas por los guacheros.

Por su parte, la estrategia de responsabilidad social se centró en la socialización intensiva del proyecto a cielo abierto y de las alternativas económicas propuestas por la Medoro a la comunidad; aquí el punto más álgido fue la inminente reubicación de la cabecera municipal y el cambio en la vocación económica de la población local (la agricultura fue la propuesta alternativa). El tema de la reubicación comenzó a materializarse con la firma del convenio de cooperación entre la transnacional, la gobernación de Caldas y la administración municipal para la construcción del nuevo hospital en el corregimiento de El Llano, presentado por el presidente de la compañía como “un gran anhelo de la comunidad en el corto plazo”, como “una parte del proceso de reasentamiento” y “una evidencia de que la compañía sí está comprometida con el proyecto, tiene los recursos y quiere que la comunidad se beneficie”<sup>31</sup>.

31. Portafolio, “Medoro quiere acelerar el traslado de Marmato”.

Por su parte, la interposición de amparos administrativos para el cierre de las minas ocupadas por los guacheros fue uno de los temas que más conflictos ocasionó en Marmato. Si bien Medoro ofreció a algunos mineros la posibilidad de firmar contratos de operación para continuar la explotación en sus minas, aplicó paralelamente una estrategia legal para ejercer sus derechos sobre los títulos mineros, dando lugar a los primeros intentos de cierre de las minas San Pedro, Villonza, La Doscientos y La Socorro.

#### **LA GRAN COLOMBIA GOLD, LA FALTA DE CLARIDADES A LA COMUNIDAD Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL**

A mediados del año 2011 se da la fusión entre la Medoro Resources Corp. y la Gran Colombia Gold, transnacional de origen canadiense cuya presencia y permanencia en el municipio agregó nuevos elementos y actores a su ya conflictiva situación. Tres hechos sobresalen al respecto: la incertidumbre sobre el tipo de proyecto a realizar, el intento de cierre de minas y el impulso a la estrategia de responsabilidad social.

Sobre el primero de los puntos, si la Colombia Goldfields y la Medoro siempre tuvieron de presente un proyecto minero a cielo abierto con reubicación de la población de la cabecera municipal, la Gran Colombia Gold nunca fue clara sobre el tipo de intervención que llevaría a cabo en la localidad, como lo manifestó un exfuncionario de la compañía:

Entonces, dado que no se puede hablar de proyecto, porque uno entre los dos, tampoco yo sé cuál puede ser el proyecto, que sea a cielo abierto, que sea subterránea (*sic*), que sean los dos juntos, no lo sé porque eso depende también de la rentabilidad que puede tener el proyecto, el valor del oro, son mil en mil de componentes, el valor que puede tener un reasentamiento; entonces hoy, como hoy no se puede hablar de proyecto ni de comunidad afectada, porque yo no sé cuál es la comunidad que puede estar afectada, podrían ser 50 familias, 500 familias, 1.500 familias, podrían ser 10 personas como 10.000, entonces la posibilidad de poder hablar de proyecto no existe, porque no existe el proyecto.<sup>32</sup>

Al respecto, la compañía manejó hasta hace poco un doble discurso; ante la población local manifestaba no tener claridad del tipo de proyecto a realizar

32. Funcionario Gran Colombia Gold, comunicación personal, 2012.

por no tener aún resultados definitivos de las exploraciones, y ante los inversionistas y el público internacional continuó presentando cálculos de reservas y posibilidades de ganancias del futuro negocio minero. También presentaron la línea de base que levantó la consultora Social Capital Group —especialista en procesos de reasentamiento— sobre las condiciones de vida de la localidad,<sup>33</sup> siendo constantemente negado el asunto de la relocalización durante la socialización que dicha consultora realizó en el año 2012 en diferentes sectores del Municipio. En el año 2014, y coincidiendo con la caída del precio del oro, el director general de la transnacional descartó definitivamente la explotación a cielo abierto y la necesidad de enfocarse en un proyecto subterráneo en la mina de Mineros Nacionales.<sup>34</sup>

En relación con las políticas y estrategias de responsabilidad social, la compañía continuó los acercamientos a la comunidad, financiando proyectos entre algunos sectores de la población que terminaron por generar rupturas y desconfianzas entre aquellos que consideraron estas intervenciones como una forma de comprar a la comunidad y los que vieron en estas la posibilidad de hacer mejoras en el Municipio dada la debilidad de la acción institucional. Así, la Gran Colombia fue hábil en su articulación a procesos locales que visibilizaron su presencia a partir de una aparente condición de benefactores<sup>35</sup>, dejando a su paso resquebrajamiento del tejido social y dudas constantes sobre la posición de los locales en cuanto a la presencia de la compañía en el Municipio.

Se trata de una estrategia muy común de las empresas y compañías que instalan proyectos en localidades con difíciles condiciones materiales de vida, pretendiendo mejorarlas a partir de intervenciones puntuales que favorezcan su imagen entre la población local. Lo contrastante de estas acciones en Marmato es que, a pesar de la negativa de la empresa de hablar abiertamente de un

33. Lopera-Mesa, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros”...

34. Jessica Quintero, “Descartan minas a cielo abierto en Marmato (Caldas)”, *El Tiempo*, 31 de diciembre de 2014. <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/explotacion-minera-en-marmato/15035956>

35. Participaron con regalos para los niños del Municipio durante la navidad de 2011, en cabeza de la entonces presidenta de la compañía, María Consuelo Araujo, repartieron kits escolares en el año 2012 (algo del resorte de la administración local), financiaron proyectos diversos como el fortalecimiento de la orquesta local del Municipio, la celebración del día de la mujer en 2012, mejoras en la Casa de la cultura.

proyecto para el pueblo, siempre fueron justificadas como el deber que por ley tenía la Gran Colombia de liderar procesos de responsabilidad social. En el trasfondo, la compañía necesitaba cambiar la mala imagen que habían dejado las otras multinacionales en el Municipio para ganar la licencia social y así mitigar la posibilidad de la emergencia de conflictos.

La compañía también continuó con la interposición de amparos administrativos mientras surgieron mayores conflictividades con los mineros que habían ocupado las minas cerradas e improductivas. De hecho, fue a partir del primer operativo para dar cumplimiento a estos que los mineros se movilizaron impidiendo el cierre de minas y erigiéndose como interlocutores que, a partir de marchas y paros, confrontaron las acciones de la Gran Colombia y de las autoridades locales, especialmente frente al cierre de minas.

#### EL DISCURSO DE LA MINERÍA ILEGAL Y LAS NUEVAS NORMATIVIDADES

El discurso genérico-nacional de la minería como actividad de interés general y motor de desarrollo del país ha repercutido negativamente en los procesos de explotación minera en Marmato, ello por el interés del gobierno nacional de legalizar y formalizar emprendimientos mineros que por años han funcionado al margen de disposiciones estatales. Las condiciones de ilegalidad —por la falta de títulos— y de informalidad en la que se ha practicado la minería de oro en Colombia es algo de vieja data y reconocido por diferentes gobiernos; sin embargo, se identifica una intensificación del uso de estos calificativos y del castigo punitivo solo a partir de los dos últimos gobiernos. De ahí que se hayan tomado una serie de disposiciones que han intentado regular prácticas mineras tradicionales, generando mayor zozobra en las poblaciones que han fundamentado sus modos de vida en ellas.

En lo referente al discurso de la ilegalidad, este desconoce la configuración histórica de una práctica tradicional y los derechos de los mineros que la han ejercido por años. Además, ha sido común que el carácter de ilegalidad se deslice por los campos de la criminalidad, lo que ha generado una tergiversación de lo que este tipo de actividades ha significado en pueblos como Marmato.

En su intención de regular las prácticas mineras tradicionales, el Estado colombiano ha dispuesto también algunas medidas que van en contravía de la



cotidianidad en las que se han desarrollado. Un claro ejemplo de esta situación han sido los ya comentados controles a la venta de explosivos y, en tiempos recientes, la obligatoriedad de que los mineros tramiten el Registro Único de Comercializadores de Materiales —RUCOM— para poder vender el oro que sacan de las minas. El problema con este último requisito es que sólo puede ser tramitado por los titulares mineros y por los solicitantes de los programas de legalización y formalización, por lo que pocos mineros en Marmato pueden surtir este requisito. De ahí las dificultades para la comercialización del oro y su repercusión en las condiciones económicas de la localidad.

Al momento de escribir este libro, en el Municipio se vivían dos grandes problemáticas como efecto de decisiones estatales. El asunto del RUCOM, como ya se dijo, dificultó la venta del oro, por lo que se reactivó la crisis económica de los habitantes en general, dada la cadena productiva y de comercio que se desprende de esta práctica. Asimismo, a varios empresarios mineros se les negaron las solicitudes de legalización de los derechos sobre las minas que durante años han explotado; este hecho dificultó el acceso, ya de por sí restringido, a los explosivos necesarios para extraer el mineral, aumentando el uso de pólvora blanca y de explosivos caseros con los riesgos que estos conllevan.

## **8.4 Los procesos de participación y la emergencia de sujetos colectivos de derechos**

Son diversos los actores locales, habituales o emergentes, que han tenido participación en los conflictos socioambientales de los últimos ocho años en Marmato. Se destacan colectivos surgidos en coyunturas particulares y cuyo protagonismo ha cambiado a lo largo del conflicto, dependiendo de la problemática particular por la que se han configurado y de los apoyos externos que han logrado convocar. También se identifican actores individuales de gran trayectoria en la localidad que han visibilizado y tenido participación en la gestión de los conflictos del Municipio. Todos estos actores se deslizan entre un rechazo irrestricto a la presencia de la compañía en Marmato; la aceptación de

su propuesta de responsabilidad social pero el rechazo al cambio en la escala de explotación; y la aceptación de su presencia en el Municipio.

De los reclamos de estos colectivos y de otros actores no articulados a ellos, pero que igual se han manifestado respecto a la situación del Municipio, se evidencia que más allá de definiciones y reconocimientos fundamentados en identidades étnicas, laborales o productivas —mineros, agricultores, mineros-agricultores, pequeños mineros, indígenas, afrodescendientes— existe una identidad territorial fundamentada en el reconocimiento de Marmato como un pueblo minero. Esto hace alusión no sólo a un proceso económico sino a una matriz cultural en donde el territorio ha sido fundamental para configurar esos mundos de vida tan particulares que se aprecian en Marmato.

Es precisamente por los elementos culturales e identitarios que involucra el caso de Marmato, que en los procesos reivindicativos y de movilización en el Municipio han participado diferentes actores con diversos intereses —locales, externos, políticos, académicos, entre otros—. Algunos de ellos se han articulado a las iniciativas locales, como las promovidas por la Parcialidad Indígena Cartama, El Comité Cívico Prodefensa de Marmato y ASOMITRAMA<sup>36</sup>, principales dinamizadores de las luchas y resistencias frente a la presencia y acción de las transnacionales en Marmato. Todos tienen procedencias diversas, pero comparten las reivindicaciones alrededor del arraigo minero de la población local, el rechazo a la presencia de las transnacionales en el Municipio y el rechazo a proyectos que pongan en riesgo la continuidad de la cabecera municipal en su localización actual.

De manera conjunta, locales y externos se han movilizado vía paros, bloqueos, marchas; han liderado procesos comunicativos y de divulgación de la problemática de la localidad; han adelantado procesos legales como la interposición de acciones de tutela; también han intentado promover acciones legales que

36. El surgimiento del Comité Prodefensa se dio en torno a la caída del flujo de lodo que afectó gran parte de la antigua plaza y ASOMITRAMA, por los amparos administrativos interpuestos por la Gran Colombia Gold para el cierre de minas explotadas por los guacheros. También se encuentra la Parcialidad Indígena Cartama, cuya organización comenzó a mediados del 2005 como producto de un proceso de re-etnización bajo la tutela del Consejo Regional Indígena de Caldas —CRIDEC—.

puedan tener un efecto mayor en la localidad. De igual manera, la situación del Municipio ha trascendido a la escena política con la participación de integrantes de algunas de las colectividades mencionadas en elecciones locales y regionales, estableciendo, a la vez, alianzas con representantes de partidos políticos que han tenido presencia en la comunidad desde el inicio de los conflictos referidos.

En la mayoría de estas intervenciones se reconoce la necesidad de, en primera instancia, visibilizar la situación de Marmato en diferentes escenarios y escalas de acción; en segunda, reconocer y defender el derecho de la población a decidir sobre el futuro de su localidad de manera activa, informada y vinculante. Esto introduce cuestionamientos relevantes a la manera en que la ley define, o no, los derechos de las poblaciones locales a participar en la toma de decisiones sobre intervenciones que pueden transformar de manera drástica los territorios y sus dinámicas. Cuestionamientos que parten del reconocimiento de los vacíos que tiene la normatividad colombiana en materia de participación ciudadana en casos como el de Marmato y del poco margen que deja al reconocimiento de sujetos colectivos de derechos que no movilizan identidades étnicas.

Por lo anterior, se identifica la importancia de la pregunta por los sujetos colectivos de derechos que son o fueron reconocidos durante los últimos años en la localidad y los efectos que tuvo dicho reconocimiento en los conflictos emergentes. Cabe resaltar que este proceso pasó del ámbito individual, de la negociación uno a uno por el derecho que otorga la titularidad, a la emergencia de colectivos que, como Prodefensa y ASOMITRAMA, han reclamado ser reconocidos como sujetos de derechos por ver amenazadas sus prácticas económicas y el futuro de su localidad.

En primera instancia, la instalación de las transnacionales en Marmato desconoció la importancia de la minería para el Municipio y sus habitantes. Por ello, inicialmente los únicos involucrados en las transacciones impulsadas por la Colombia Goldfields fueron los titulares locales de derechos de explotación; de hecho, allí lo que importó fue la negociación individual de títulos mineros, el cierre de una transacción comercial sin importar las repercusiones sobre los modos de sustento de la población y el futuro de la localidad. Debido al carácter individual de las negociaciones que se dieron, muchos mineros quedaron

desempleados sin recibir indemnizaciones y sin mayores opciones laborales; también se perjudicó de manera extendida la práctica minera en la localidad y su economía por la compra y posterior cierre de molinos. Todos estos son asuntos de carácter colectivo, de ahí lo conflictivo de que se resuelvan en el ámbito de la negociación individual, es decir, en manos de quienes tienen título minero y por tanto poder de negociación y de decisión (de manera indirecta) en cuanto a la llegada de transnacionales y la posible transformación de la escala de explotación minera en el municipio.

En segunda instancia, cabe decir que tal cual está definida la normativa en materia de explotación minera, son pocas las alternativas de inclusión de la población local en negociaciones, discusiones y acuerdos sobre las intervenciones que pueden desarrollarse en sus municipios. De hecho, el único mecanismo incluyente y vinculante es la consulta previa que, a su vez, presenta conflictividades en casos como el de Marmato, particularmente porque las transnacionales y de entidades gubernamentales han defendido que, de acuerdo con la normatividad, la consulta sólo debe hacerse cuando se tiene claro el proyecto que se adelantará y las afectaciones del mismo.

Sin embargo, se trata de una apreciación que va en contravía de dos realidades. Primera, el Convenio 169 de la OIT establece que la consulta debe ser previa a cualquier posible intervención de los recursos del subsuelo, razón por la cual se estarían desconociendo disposiciones de un convenio suscrito por el gobierno colombiano y de carácter vinculante. Segunda, se trata de una visión limitada sobre las dinámicas de instalación de proyectos mineros y los impactos asociados. No es cierto que sólo con la ejecución de obras se generen impactos en las poblaciones; como se vio en los apartados anteriores, todas las intervenciones previas al “gran proyecto” impactaron de manera drástica las condiciones socioeconómicas de gran parte de los habitantes de Marmato. Es innegable que, en localidades con condiciones similares a las descritas, cualquier tipo de intervención que implique la paulatina configuración de un monopolio de la actividad minera en manos de una sola empresa, y que introduzca además un cambio en la escala de explotación, genera una serie de afectaciones y transformaciones en los modos de sustento de las poblaciones y sus dinámicas internas. Entre estas intervenciones se encuentran los procesos de exploración, la

negociación de derechos mineros y las estrategias de responsabilidad social que buscan ganar la licencia social.

Otro asunto a considerar sobre la consulta previa en un municipio como Marmato, es que si bien se identifica un gran porcentaje de la población como perteneciente a algún grupo étnico —específicamente indígenas embera chamí o afrodescendientes—, lo cierto es que el arraigo de los habitantes está atravesado, como ya se dijo, por una identidad territorial fundamentada en su historia como pueblo minero. Por esta razón, un proceso de consulta sería excluyente y negaría el derecho a participar de aquellos que, por cualquier razón, no se auto reconocen como integrantes de un grupo étnico pero sufren las mismas afectaciones. En este sentido, la consulta previa podría configurar conflictos sociales al fungir como mecanismo discriminatorio que excluiría parte de la población local de decisiones que los afectan directamente.

Por fuera de la consulta previa quedan los mecanismos legislados ya descritos por Hillón en el capítulo cuarto, poco conocidos por los habitantes de Marmato, que escapan a sus repertorios y modalidades de acción tradicionales y sobre los cuales se tiene una percepción negativa en cuanto a su eficacia y neutralidad. Se trata de mecanismos que, por demás, no permiten anticiparse a las actividades exploratorias de las compañías mineras, por lo que poco ayudan a anticipar y tramitar de manera oportuna los posibles efectos de sus actividades en los territorios.

En este punto es útil y conveniente revisar decisiones de la Corte Constitucional que permiten avizorar rutas para el reconocimiento de derechos a poblaciones locales afectadas por megaproyectos de desarrollo. Rescatamos de manera particular la Sentencia T-348/2012 interpuesta por una asociación de pescadores de Cartagena, ya referida en este libro, afectada por la construcción del Anillo Vial Malecón Vía Crespo. La importancia de esta sentencia radica en el hecho de que reconoce la existencia de áreas o lugares de vivienda que se vuelven un espacio vital para las poblaciones locales, al posibilitarles el ejercicio de su oficio, la seguridad de alimento y el sustento económico. Por esta razón, sigue la Corte, en los grandes proyectos de infraestructura que afecten al ambiente se debe garantizar la participación de las comunidades afectadas, y

continúa: “De la misma forma, como parte de las decisiones que toma la administración y que afectan a las tradiciones y la vida diaria de las poblaciones, el derecho al debido proceso administrativo y el derecho a la participación, obligan a concentrar con la comunidad las medidas previas, interinas y posteriores que se adoptarán en el desarrollo de la ejecución del proyecto, encaminadas a proteger sus derechos fundamentales”<sup>37</sup>.

Si bien, como apunta Lopera Mesa, se trata de una sentencia sobre una comunidad de pescadores artesanales, vale la pena interrogarse si podría retomarse en casos como los de Marmato. Se trataría de una vía que podría generar, en el futuro, procesos sociales y jurídicos de avanzada, al reconocer las particularidades socioeconómicas y culturales de localidades en condiciones similares a las de Marmato, los efectos perversos que tiene el accionar de compañías foráneas sobre sus dinámicas internas y, por tanto, el derecho que tienen a tener voz y voto sobre los planes y proyectos que involucren a sus localidades. De esta manera podrían prevenirse o tramitarse conflictos socioambientales de manera oportuna, no cuando estos ya han escalado y afectado los modos de vida de las poblaciones locales.

Se trata de una apuesta totalmente pertinente en el contexto colombiano por varias razones:

La constante emergencia de conflictos socioambientales por la existencia de territorios cuyos modos de sustento basados en prácticas socioeconómicas de gran tradición se ven amenazados o afectados por intereses económicos foráneos y por decisiones de orden estatal. En este punto el debate debe extenderse más allá de la primacía del interés general y del bien común, en nombre de los cuales las afectaciones a las poblaciones locales son pasadas por alto y justificadas como “costos sociales inevitables” o, como diría Bauman, “daños colaterales” en nombre de un bien mayor. Situación que, en última instancia, pone en evidencia “de forma tácita, una desigualdad ya existente de derechos y

37. Corte Constitucional. *Sentencia T-348* [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]. 15 de mayo de 2012, 43.

oportunidades, en tanto que acepta a priori la distribución desigual de los costos que implica emprender una acción (o bien desistir de ella)<sup>38</sup>.

La necesidad de buscar medidas que garanticen soluciones de largo plazo que trasciendan las negociaciones coyunturales y de resultados parciales producto de paros y movilizaciones y que, en el caso de Marmato, no han logrado tramitar de manera definitiva los conflictos emergentes. De ahí que, si bien las movilizaciones en Marmato han logrado detener disposiciones de índole administrativo como el cierre de minas, de manera general las actividades de la Gran Colombia en relación al ‘gran proyecto’ se encuentran suspendidas en gran parte por la caída del precio del oro; así que, frente a un eventual aumento se vuelve a intensificar la acción de esta u otras compañías y comenzar el ciclo de desestabilización de las dinámicas locales. De igual manera, si bien como resultado del paro minero llevado a cabo en el 2013 se conformó una mesa de negociación entre el Gobierno nacional y los mineros, esto no ha implicado el cese de actos administrativos que afectan las prácticas mineras de las localidades, escalando aún más los conflictos socioambientales.

El reconocimiento de otros sujetos colectivos de derechos, más allá de identidades étnicas, impone una obligatoriedad en su inclusión en procesos de concertación y negociación, lo cual evitaría que se sigan considerando estas inclusiones como ‘favores’ o actos de ‘buena voluntad’ que están más allá del deber de transnacionales y representantes estatales y que desconocen la jurisprudencia de la corte en materia de derechos de participación ciudadana en contextos de megaproyectos.

La necesidad de actualizar las disposiciones normativas sobre las localidades en las que históricamente se ha practicado la minería de manera tradicional y artesanal, reconociendo sus particularidades territoriales y sus propias apuestas de desarrollo, de manera que se otorgue a las poblaciones locales y sus instituciones, una mayor autonomía y poder de decisión sobre el ordenamiento y gestión de sus territorios.

38. Zygmunt Bauman, *Daños colaterales* (México: Fondo de Cultura Económica, 2011), 14.

## Bibliografía

- Aramburo Restrepo, José Luis. *Curso de derecho minero. Con una compilación de las disposiciones vigentes sobre la materia*. Bogotá: Catolicismo, 1980.
- Arias, Jorge Humberto y Gerardo Adarve. “Marmato, tierra de riqueza y esperanza”. Presentación en Power Point. Archivo Comité Pro Defensa de Marmato, 2004.
- Bauman, Zygmunt. *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. México: Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Cardona, F. “Breves consideraciones acerca de la evolución de la propiedad minera en Colombia”. En Joaquín Londoño Ortiz, *Estudio de la legislación minera colombiana*. Medellín: Letras Cubanas, 1939.
- CENSAT-Agua Viva y Mining Watch Canada. *Tierras y conflicto. Extracción de recursos, derechos humanos y la responsabilidad social empresarial: compañías canadienses en Colombia*. Ottawa: Inter Pares, 2009.
- Corporación Autónoma Regional de Caldas CORPOCALDAS. *Estudio de riesgo por proceso de inestabilidad. Sector Cerro El Burro y Plaza Principal. Municipio de Marmato*. Manizales: CORPOCALDAS, 2006.
- Corporación Autónoma Regional de Caldas (CORPOCALDAS). *Zonificación de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de la cabecera urbana y suburbana del municipio de Marmato-Caldas. Directrices sobre intervención, y definición de usos del suelo y riesgo a incluir en el esquema de ordenamiento territorial*. Manizales: CORPOCALDAS, 2009.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-348* [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]. 15 de mayo de 2012.
- Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Desarrollo. Plan de integración nacional. 1979-1982*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1979.
- Departamento Nacional de Planeación. *Conpes 2898 del 15 de enero de 1997*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1997.
- Fierro Morales, Julio. *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá: ILSA, 2012.
- Gallego Estrada, Alberto y Miguel Giraldo Rodas. *Historia de Marmato*. Marmato: Documento inédito, s.f.
- Gärtner de la Cuesta, Carlos, Héctor Moreno Díaz y Gabriel Sanín Villa. *Informe de la comisión de la Honorable Cámara de Representantes que visitó las minas de Supía y Marmato. Minería, año IV, No. 44*. Medellín: Imprenta Oficial de Medellín, 1936.
- Gärtner, Álvaro. *Los misteres de las minas. Crónica de la colonia europea más grande de Colombia en el siglo XIX, surgida alrededor de las minas de Marmato, Supía y Riosucio*. Manizales: Universidad de Caldas, 2005.



- Gärtner, Jorge. *Informe del Ministerio de la Economía Nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1939.
- González-Colonia, Carlos Julio. *Brujería, minería tradicional y capitalismo transnacional en los Andes colombianos. El caso del pueblo minero de Marmato-Colombia*. Argentina: s.e., 2012.
- González-Escobar, Luis Fernando. *Ocupación, poblamiento y territorialidades en la Vega de Supía, 1810-1950*. Bogotá: Ministerio de Cultura, 2002.
- Jiménez-Morales, Germán. “El ‘Cerrejón’ del oro”. *El Colombiano*, 12 de diciembre de 2005.
- Lasso-Lozano, Rosa Melina. *Campo de la minería del oro y habitus productivo en Marmato- Caldas: Estrategias de conservación y transformación en tiempos de globalización. Marmato-Caldas, 2001-2011*. Tesis de maestría no publicada, Universidad de Caldas, 2011.
- Lopera-Mesa, Gloria Patricia. “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros”. *Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad*. Medellín: documento inédito, 2012.
- Lopera-Mesa, Gloria Patricia. “Aquí llegaron comprando, no consultando’. Los retos de la consulta previa en proyectos de gran minería: una mirada desde el caso Marmato”. En Gloria Amparo Rodríguez, Gloria Patricia Lopera y Esther Sánchez Botero, *Retos del constitucionalismo pluralista*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, EAFIT, Universidad del Rosario, RELAJU, 2017.
- López de Mesa, Ana María. “Foráneos, tras oro colombiano”. *El Mundo*, 27 de septiembre de 2006. <http://www.elmundo.com/portal/resultados/detalles/?idx=32399&anterior=1&paramdsdia=17&paramdsmes=&paramdsanio=&cantidad=25&pag=6254#.VOXzbPmUe80>
- Ministerio de Minas y Energía (INGEOMINAS). *Bases para el ordenamiento geoambiental del área minera de Marmato-Caldas*. Bogotá, INGEOMINAS, 2002.
- Ministerio de Minas y Energía (INGEOMINAS). *Evaluación integral del geopotencial para fines de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: INGEOMINAS, 2002.
- Morales-Benítez, Otto. “Marmato en la perspectiva de la historia nacional”. En *Teoría y aplicación de las historias locales y regionales*. Manizales: Universidad de Caldas, 1995.
- Municipio de Marmato. *Plan de Desarrollo Municipal. Marmato-Caldas, 2012-2015. Marmato hacia la prosperidad integral*. Marmato: s.e., 2012.
- Portafolio. “Colombia Goldfields aumenta inversión”. *Portafolio*, 28 de marzo de 2007, sección Finanzas. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombia-goldfields-aumenta-inversion-166532>

- Portafolio. “Medoro quiere acelerar el traslado de Marmato”. *Portafolio*, 21 de diciembre de 2010. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/medoro-quiere-acelerar-traslado-marmato-434252>.
- Porto-Gonçalves, Carlos Walter. *Geo-graías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. México D.F.: Siglo XXI Editores, 2001.
- Poveda-Ramos, Gabriel. “La minería colonial y republicana. Cinco siglos de variantes y desarrollos”. *Credencial Historia*, 151 (2005). <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/julio2002/lamineria.htm>
- Quintero, Jessica. “Descartan minas a cielo abierto en Marmato (Caldas)”. *El Tiempo*, 31 de diciembre de 2014. <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/explotacion-minera-en-marmato/15035956>
- República de Colombia. *Ley 87 de 1925*. Diario Oficial 20057, 25 de noviembre de 1925.
- República de Colombia. *Decreto 2243 del 23 de julio de 1954*. Diario Oficial No. 28542 del 4 de agosto de 1954. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1424326>
- Sandoval, Mary Luz y Rosa Melina Lasso. “Riesgo: teoría y realidad. El caso de Marmato, Caldas”. *Luna Azul*, no. 34 (2012), 170-194.
- Sacher, William. “El modelo minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados”. *Acta Sociológica*, no. 54 (2010), 49-67.
- Sindicato de trabajadores de la Empresa Nacional Minera (SINTRAMINERCOL). “La gran minería en Colombia: una guerra de exterminio de las multinacionales”. *América Latina en Movimiento*, 3 de octubre de 2012, sección Opinión. <https://www.alainet.org/es/active/58480>
- Tierra café–Temporada 01 Capítulo 02–Marmato globo de oro, Dir. Eduardo Gómez-López, Prod. Freelance Producciones, 2009, 15 minutos.
- Tobón-Rodríguez, Mabel. *Estudio de las condiciones físicas, sociales y económicas actuales del centro histórico de Marmato y su relación con el Plan de Ordenamiento Territorial, para la elaboración de un Plan Especial de Protección*. Bogotá: Dirección de Patrimonio-Ministerio de Cultura, 2000.
- Unidad de Planeación Minero Energética. *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2010-2018*. Bogotá: UPME, 2013. [http://www.upme.gov.co/Docs/Plan\\_Minero/PNDM\\_2010\\_2018\\_dic\\_31.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/PNDM_2010_2018_dic_31.pdf).
- World Gold Council. “Interactive goldprice chart and downloads”. GoldHub, 2012. [https://www.gold.org/investment/statistics/gold\\_price\\_chart](https://www.gold.org/investment/statistics/gold_price_chart)



Esta publicación se  
compuso en caracteres  
*MinionPro* y *MetaPro*.  
**JULIO DE 2021**