

**LA PAX EXTRACTIVA Y EL CONFLICTO  
SOCIOAMBIENTAL EN COLOMBIA**  
**EXTRACTIVE PAX AND SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICT IN COLOMBIA**

**PALABRAS CLAVE**

Conflicto socioambiental / Industria extractiva / Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) / Ordenamiento territorial / Paz

**KEYWORDS**

Socio-environmental conflict / Extractive industry / Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) / Land use planning / Peace

**SUMILLA**

El gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) han suscrito los acuerdos que presagian una era de “paz” para el país. Si bien el fin del enfrentamiento armado trae consigo muchas oportunidades, plantea a su vez muchos retos. La firma de los acuerdos de paz no constituye una garantía para evitar la intensificación del conflicto en algunas regiones. Las dinámicas de diálogo y concertación de las mesas de negociación de La Habana deben replicarse en los territorios que otrora fueron dominados por las FARC si no se quiere incrementar el conflicto, particularmente el socioambiental. El mejoramiento de las condiciones de seguridad que derivan del cese al fuego entre ambos bandos se ha mostrado propicio para el desarrollo de actividades extractivas en territorios donde hasta hace poco estuvieron vedadas. El reciente dinamismo del sector minero energético coincide con el escalamiento del conflicto socioambiental en numerosos territorios del país. Ante esta situación, la promoción del desarrollo por el Estado colombiano constituye un complejo desafío en el contexto de construcción de la paz.

**ABSTRACT**

The government of Colombia and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) have signed agreements heralding an era of “peace” for the country. While the end of the confrontation brings many opportunities, it also poses numerous challenges. This article argues that the most significant of these challenges is the potential for the conflict to merely transform into a socio-environmental conflict. Indeed, the mere signing of the peace agreements does not constitute a guarantee to prevent the escalation of conflict in some regions. To prevent this, the dynamics of dialogue and consensus evidenced in the negotiations that took place in Havana must be replicated at a local level in the territories that once were dominated by the FARC. Improved security conditions deriving from the ceasefire have shown propitious for the development of extractive activities in territories previously ridden by armed conflict. But while the dynamism of the mining and energy sector provides significant opportunity for economic development, it has coincided with the intensification of socio-environmental conflict in several regions of the country. If the government does not address these rising conflicts between multi-nationals and local populations, what is now fertile ground for peacebuilding could prove to be the beginning of a new form of long-lasting violent conflict.

## SEBASTIÁN DE LOS RÍOS

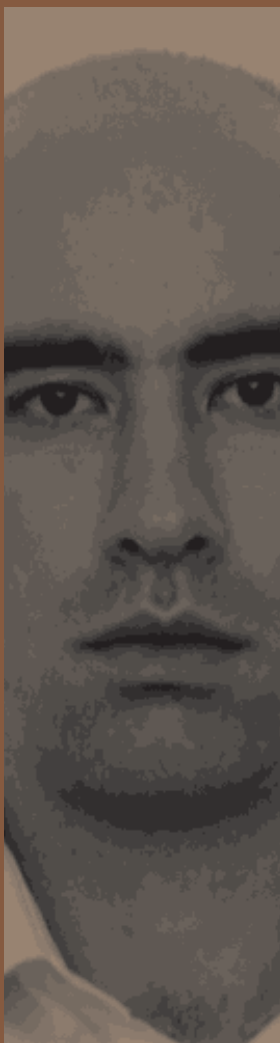
Economista por la Universidad EAFIT (Colombia). Especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo por la Escuela Latinoamericana de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Pavia (Italia). Especialista en Gestión Regional del Desarrollo por la Universidad de los Andes (Colombia). Magíster en Desarrollo, Ambiente y Sociedad por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Actualmente se desempeña como estructurador del portafolio de proyectos de desarrollo rural y ambiente para la construcción de paz para el Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Es profesor en temas relacionados con el desarrollo y la gestión de proyectos en el Centro Interdisciplinario de Estudios en Desarrollo (CIDER) de la Universidad de los Andes.

## LA PAX EXTRACTIVA Y EL CONFLICTO SOCIOAMBIENTAL EN COLOMBIA

Durante los tres últimos años se han venido gestando en la ciudad de La Habana, Cuba, los acuerdos de paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Como resultado de estos diálogos, el día 24 de agosto del 2016 los negociadores de ambos bandos pactaron el fin del conflicto, es decir, el cese bilateral y definitivo del fuego, concluyendo así una confrontación armada que llevaba más de cinco décadas y era parte intrínseca de la realidad de la nación.

El fin de conflicto trae consigo cosas muy positivas. La violencia, los secuestros y los atentados que eran el pan de cada día, ahora cesan y se consolidan por fin las condiciones para concebir la vida desde una óptica de paz en nuestro país. Entre toda la variedad de oportunidades que se vislumbran para el posacuerdo, se evidencian de manera particular las del crecimiento económico.

A medida que avance el proceso de transición de una lógica de guerra hacia una de paz como resultado de los acuerdos entre el Estado y las FARC, se irán sentando las bases para el ejercicio de la actividad económica, la



promoción de la inversión y el funcionamiento del mercado de manera de poder aprovechar el potencial económico existente en los territorios que estuvieron aislados de la dinámica económica (al menos legal) de la nación durante más de sesenta años.

Claramente, existe mucho potencial en el posacuerdo, pero hacerlo realidad en la práctica (entre muchos otros requerimientos) exige un músculo financiero bastante robusto, pues el Estado no solo se ve enfrentado a la titánica labor de reparar a las víctimas del conflicto y asumir los costos de la reintegración a la vida civil de los combatientes, sino que debe resarcir su ausencia promoviendo el desarrollo de todos los territorios marginados históricamente de la vida nacional, muchos de ellos bajo dominio de las FARC.

Se prevé que en el escenario posacuerdo se sienten las bases para ir consolidando la presencia del Estado en los territorios donde otrora eran las FARC las que hacían las veces de ente regulador de la vida civil y económica, una suerte de paraestado en muchos rincones del país.

Consolidar la presencia del Estado demanda una considerable cantidad de recursos. Dada la alta dependencia de la economía nacional de la producción de hidrocarburos y las ventajas comparativas de Colombia en materia de recursos naturales, la apuesta del gobierno para impulsar el desarrollo en los territorios más afectados por la guerra y producir los recursos necesarios para financiar la materialización del posacuerdo, reposa de manera importante sobre la promoción del sector extractivo.

Desde las instituciones del Estado, supone diseñar e implementar políticas públicas que consoliden condiciones propicias para la promoción del desarrollo local en los territorios donde se lleva a cabo la actividad extractiva; para las empresas del sector extractivo, supone adelantar sus operaciones de manera responsable en sus áreas de influencia; y para las organizaciones de la sociedad civil, velar por la garantía de los derechos ambientales y sociales de las comunidades locales asentadas en las zonas de extracción.

Ahora bien, las complejidades propias de un contexto de conflicto armado como el que desde hace tantas décadas ha venido sufriendo el país conlleva retos adicionales. La falta de presencia del Estado en los territorios de extracción,

entendida como la ausencia de reglas de juego legítimas y funcionales a nivel institucional, propicia el surgimiento de nuevos conflictos relacionados con la dinámica extractiva, particularmente la extracción ilegal o criminal de recursos naturales y la vulneración de los derechos humanos por los diferentes grupos de interés involucrados en esta actividad.

Lo anterior adquiere mayor relevancia en una coyuntura de diálogos de paz entre el gobierno y las FARC con miras a la implementación de acuerdos enfocados en el campo. A partir de lo establecido en el primer punto del acuerdo de La Habana “Hacia un nuevo campo colombiano”, que privilegia la promoción del desarrollo agrícola y pecuario, el sector minero energético tendrá que competir con sectores con mayor dinamismo, situación que generará más tensiones alrededor del uso del suelo y del recurso hídrico, entre otros.<sup>1</sup>

La apuesta económica y de ordenamiento territorial desde el nivel nacional en muchos casos puede no ser consistente con las prioridades de desarrollo de los pobladores. Esta situación tan compleja plantea importantes retos para la construcción de paz en los territorios.

Nos encontramos entonces frente a una paradoja: por un lado, en los territorios más afectados por el conflicto armado ahora se están promoviendo

<sup>1</sup> El modelo de desarrollo que debe implementarse en el ámbito del posacuerdo no solo se discute en la mesa de negociaciones con las FARC, sino que también hay discrepancias al interior del gobierno. En recientes declaraciones, el presidente de Ecopetrol, el economista Juan Carlos Echeverry, da prueba de esto al afirmar: “Con la paz esperaríamos tener la posibilidad de entrar a Caquetá mucho más fuerte, a Putumayo, a Catatumbo, sitios donde antes era difícil acceder. La paz nos debe permitir no solamente a Ecopetrol, sino a todas las petroleras del país, generar desarrollo en las regiones, sacar más petróleo”. Asimismo, a manera de sentencia afirma: “O el país saca más petróleo, o aumentan los impuestos o hay menos mejoramiento de vías. Entonces, hay que proteger el petróleo y el gas porque este país fiscalmente depende del crudo”. En clara contradicción, el Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, plantea al respecto: “La paz cada día es más importante para la economía colombiana, porque nos va a ayudar a construir la nueva economía. (...) Pasado el *boom* de los productos básicos, del petróleo, de los minerales, esa nueva economía va a estar cimentada sobre la agricultura, el turismo, la industria, y sectores que dependen críticamente de que logremos la paz”. Véase <<http://www.elspectador.com/noticias/economia/paz-nos-va-permitir-sacar-mas-petroleo-de-zonas-vedadas-articulo-627058>>, 14/4/2016.

actividades para impulsar el desarrollo, pero por otro se puede propiciar el surgimiento de un gran conflicto socioambiental. Esta situación se torna aun más contradictoria cuando se espera que una porción significativa de los recursos para financiar el posacuerdo provenga de las regalías que produce la actividad extractiva.

A lo anterior se suman las dinámicas de poblamiento que resultarán del proceso de reincorporación a la vida civil de los desmovilizados, así como de las migraciones laborales asociadas a la actividad extractiva que generan presiones sobre la capacidad institucional de los entes territoriales para la provisión de servicios públicos, tanto como el aumento de la demanda de recursos naturales, situación que a la postre puede resultar en un escalamiento de los conflictos socioambientales.

De alguna manera, el gobierno no solo tendrá que avanzar en los acuerdos de La Habana con las FARC, sino también abrir espacios de diálogo con todos los grupos de interés de los territorios en donde se materializará el posacuerdo. Para que este diálogo sea productivo, no solo debe ser plural, transparente y participativo sino, también, informado.

#### **LA IMPORTANCIA DEL SECTOR EXTRACTIVO PARA LA ECONOMÍA COLOMBIANA**

La representación del sector extractivo (minería e hidrocarburos) en la dinámica económica del país y su contribución al crecimiento ha aumentado de manera considerable en los últimos años.

Los ingresos generados por las actividades extractivas representan el 12% del total de ingresos fiscales. Su participación en las exportaciones (petróleo crudo, gas natural y minerales) respecto del PBI fue de 42% en el 2013 y atrajo el 48% de la inversión extranjera directa que se realizó en el país (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 45).

En consecuencia, el aporte de las regalías de la actividad extractiva para las finanzas territoriales es considerable. A raíz del dinamismo del sector extractivo en los últimos años, las regalías como porcentaje del PBI pasaron de 0,6% en el 2003 a representar el 1,3% en el 2013. Así, el Sistema General de Regalías

representó el 34% de la inversión y el 18% de los ingresos totales de las entidades territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 52).

El sector minería e hidrocarburos se ha consolidado como uno de los ejes centrales de la economía colombiana y es una de las cinco locomotoras de crecimiento identificadas por el gobierno e incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”.

La administración de Juan Manuel Santos ha asumido el compromiso de desarrollar la actividad extractiva como principal motor del crecimiento del país. El propósito del gobierno nacional es que la inversión en la extracción de recursos naturales no renovables se vea materializada en beneficios para los inversionistas del sector extractivo, las comunidades locales y la economía nacional.

Para el funcionamiento de la locomotora minero-energética se identificó la necesidad de fortalecer al sector extractivo a fin de que pueda enfrentar los retos que implica en términos de institucionalidad, formalización y consolidación industrial.

Los estimados sobre los que se construyó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 señalan que si Colombia hubiera continuado con la misma dinámica de crecimiento económico, el PBI crecería a una tasa del 4,5% anual en el período 2010-2014. A fin de acelerar el ritmo de crecimiento, el gobierno apostó por la puesta en marcha de las “locomotoras del desarrollo”, que serían las encargadas de acelerar este ritmo hasta un 6,2% anual (Rudas, 2012, p. 168).

Tales proyecciones no se cumplieron. Con la actual caída de los precios del petróleo y la volatilidad de los precios internacionales de los minerales, el gobierno nacional debe promover nuevas inversiones así como la exploración para aumentar la producción y, por ende, los ingresos por concepto de regalías.

En este contexto, gran parte de los territorios que otrora fueron dominio de las FARC se convierten en escenarios con alto potencial para emprender actividades

asociadas a la exploración y explotación a raíz de las mejoras de las condiciones de seguridad que vienen con el posacuerdo.<sup>2</sup>

Si bien diez años de política de “seguridad democrática” dieron lugar al repliegue de las FARC a lo profundo de la selva o de las montañas, es allí donde justamente coinciden importantes actividades petroleras y mineras, de manera tal que el mapa del conflicto armado interno y el mapa de los recursos minero-energéticos tienden a superponerse.

Sin embargo, cabe anotar que, a pesar de lo favorable de la coyuntura posacuerdo, el Estado aún debe desplegar importantes esfuerzos para recuperar la soberanía y tener presencia efectiva mediante la consolidación del aparato institucional en los territorios del conflicto.

### LA PRESENCIA DEL ESTADO COLOMBIANO EN EL TERRITORIO

Colombia ha venido apostando con fuerza a la exportación de sus recursos minerales como principal estrategia de crecimiento económico. Más allá del debate sobre los resultados en materia de superación de la pobreza, lo cierto es que esta decisión ha tenido considerables implicancias ambientales y últimamente ha fomentado la aparición de conflictos socioambientales, situación que se perpetúa como resultado de la debilidad institucional y la falta de presencia del Estado en muchos territorios, en particular aquellos donde se desarrolla la actividad extractiva.

Hoy Colombia afronta un desafío central en sus políticas públicas y en la consolidación de la presencia efectiva de la institucionalidad estatal en los territorios de mayor incidencia histórica de las organizaciones armadas ilegales,<sup>3</sup> los cultivos

<sup>2</sup> Según afirman los autores de un reciente estudio, el dominio de las FARC en algunos territorios ayudó a la conservación de los bosques. En más de 56 000 km<sup>2</sup> de tierra abandonada durante el conflicto se presentaron procesos de regeneración natural, reforestación y recuperación de la biodiversidad. Al respecto, véase Sánchez-Cuervo y Aide (2013).

<sup>3</sup> “Catalogado como uno de los países más violentos de la región, Colombia también se conoce por ser escenario del conflicto interno de mayor duración de América Latina y ser el hogar de diferentes grupos armados al margen de la ley, incluyendo la guerrilla más antigua del continente y grupos criminales emergentes ligados al narcotráfico y a otras economías ilegales. De acuerdo con los informes de 2009, estos grupos tienen presencia en cerca de 600 de los 1100 municipios del

ilícitos, el narcotráfico y la minería ilegal, que son las principales amenazas a la seguridad nacional y ciudadana, y han impedido que el país alcance su potencial de desarrollo.

La persistencia de esas amenazas tiene sus raíces en la difusión desequilibrada y la generación de vacíos de institucionalidad estatal en diversas regiones del territorio nacional. Tales vacíos, sumados a la ampliación y colonización descontrolada de la frontera agrícola y a las características complejas de la geografía nacional, produjeron importantes espacios regionales desintegrados y desarticulados de la vida económica, social e institucional del país (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2014, p. 12).

Lo mencionado resulta de dinámicas de crecimiento económico desiguales que se concentran espacialmente en algunas zonas urbanas de mayor población y capacidad económica. Estas zonas y sus áreas de influencia inmediata se encuentran en el centro del país, sobre la zona andina. Las diferencias y similitudes anteriores pueden ser explicadas por razones diversas, pero principalmente porque los niveles de desarrollo son desiguales entre territorios y el crecimiento ha sido desequilibrado entre zonas, lo mismo que las capacidades institucionales de los entes territoriales.

Los territorios con mejores capacidades institucionales contrastan con el resto del país, donde el manejo de los planes de desarrollo, las inversiones públicas, la sostenibilidad financiera, el cumplimiento de los requisitos legales de los presupuestos y la ejecución de los recursos públicos, y también las capacidades administrativas, se ven comprometidos.

---

país y se calcula que puede haber más de 12 000 hombres y mujeres vinculados a estos grupos en el país. Para 2009, las cifras oficiales informan que hay algo más de 8800 personas en las filas de los dos grupos guerrilleros que hoy en día operan en el país. De acuerdo con estas cifras, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) contarían con 7297 combatientes y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) con 1529. En cuanto a las llamadas Bandas Criminales Emergentes (BACRIM), datos de abril de 2010 dan cuenta de 3749 personas vinculadas a este tipo de organizaciones. Si bien los informes oficiales dan cuenta de logros importantes en la tarea de combatir a estos grupos, lo cierto es que el accionar de grupos armados al margen de la ley sigue teniendo una importancia innegable en el entorno colombiano” (Rivas, 2014, p. 105).



Los departamentos que concentran las actividades extractivas tienen una frágil institucionalidad comparada con aquellos no mineros con mayor desarrollo relativo (los que tienen menos dependencia financiera de las transferencias del gobierno central o las regalías) (Departamento Nacional de Planeación, 2010, p. 281). Y es precisamente en los territorios con débiles capacidades institucionales donde nacieron y crecieron diferentes grupos armados que impusieron o pretendieron ejercer el control ilegal, ocasionando conflictos armados, violencia y criminalidad organizada durante más de seis décadas. En ese sentido, diversos estudios<sup>4</sup> afirman que la presencia de recursos naturales es un factor (entre muchos otros) determinante para el surgimiento y continuación del conflicto armado en Colombia.

No es casualidad que, desde hace algunos años, la guerrilla de las FARC<sup>5</sup> haya aumentado sus ingresos provenientes de las actividades mineras y petroleras. Hoy día, la minería ilegal (de oro en particular) es el nuevo combustible de la guerra, el que otrora fueron los cultivos de coca. En el sector petrolero, los secuestros de empleados retornaron, los atentados en contra de la infraestructura petrolera aumentaron y los grupos armados parecen haber encontrado nuevas modalidades para captar parte de las ganancias de las empresas así como de las regalías que el Estado redistribuye a las regiones (CiTPax, 2012, p. 11).

Ahora bien, estas dinámicas pueden cambiar en una coyuntura de cese al fuego con las FARC y abrir nuevos espacios para que el Estado promueva el ejercicio de la actividad extractiva legal por las multinacionales en los territorios donde este grupo armado tenía mayor presencia.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Estudios como los de Collier y Hoeffler (1998) o Berdal y Malone (2000) sugieren esta hipótesis.

<sup>5</sup> “Las FARC es el grupo armado ilegal que más influencia ejerce en el sector extractivo, con presencia en departamentos como Antioquia, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, Chocó, Nariño y Tolima. Según la Policía, esa guerrilla obtendría hoy en día hasta 20% de sus recursos de la explotación ilegal de oro. Le sigue el ELN, con presencia en el Sur de Bolívar, Chocó, Nariño y Santander, seguido muy de cerca por las llamadas Bandas Criminales (BACRIM), que están cada vez más involucradas en estas actividades principalmente en Antioquia, Sur de Córdoba, Cauca, Valle y Nariño” (CiTPax, 2012, p. 15).

<sup>6</sup> El Sistema de Naciones Unidas (2014) mostró que la mayoría de los municipios con fuerte influencia de las FARC tienen, al mismo tiempo, alguna figura de protección ambiental y están solicitados para actividades extractivas.

## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LAS DINÁMICAS DE CONFLICTO

El ordenamiento del territorio como instrumento de política pública “permite concretar las aspiraciones y preferencias de la población y, en general del Estado, a través de la formulación e implementación espacialmente coherente, sectorialmente coordinada y territorialmente equitativa de las políticas públicas ambientales, socioculturales, económicas y político administrativas” (Mena, 2013, p. 97). En esa medida, se pueden definir los territorios como “expresiones de la especialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella se derivan (...) El territorio, entonces, es una porción del espacio como escenario de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos, de organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales” (Mena, 2013, p. 99).

Claramente, cuando las preferencias de los actores involucrados no convergen, se sientan las bases para la aparición del conflicto. Los arreglos que resulten de la interacción entre las partes, se darán en función de las capacidades y el poder de un individuo/grupo para hacer prevalecer sus intereses frente al uso del territorio.

La intensificación de la exploración y explotación de petróleo y gas, así como el desarrollo de la minería tanto legal como ilegal en Colombia, han habilitado las condiciones de un conflicto caracterizado por la violencia crónica en las comunidades asentadas en las zonas de extracción.

La política minera y de hidrocarburos potenciada por los últimos gobiernos ha implicado cambios sustanciales en el uso del suelo, que en muchos casos rivalizan con los planes de vida de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, y al mismo tiempo afectan la conservación de diversas especies, la disponibilidad de agua para consumo humano, las formas de vida y la supervivencia de comunidades urbanas y rurales.

Las actividades extractivas pueden entrar en disputa con formas de producción campesina, con la agricultura familiar, la mezcla de cultivos para el autoconsumo y el mercado local, con culturas híbridas que dependen en buena medida de los servicios ambientales provistos por la naturaleza. Debido a tal dependencia, la

interacción con las actividades extractivas puede intensificar significativamente los conflictos.

Algunas comunidades locales han consolidado movimientos y organizaciones de base que se resisten a la entrada de la industria extractiva. Esta oposición se fundamenta precisamente en la percepción que se tiene de los impactos negativos generados por la industria extractiva sobre áreas de alta significancia biológica y en particular sobre el agua.

### CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA

Si bien las dinámicas de crecimiento económico financiadas por las regalías pagadas por la industria extractiva han permitido reducir los niveles de pobreza en la última década en Colombia, esta tendencia positiva viene acompañada de una significativa degradación del medio ambiente y mayores presiones sobre áreas biológicamente importantes, así como sobre los medios de vida de grupos vulnerables, en particular las comunidades indígenas y campesinas. Estas situaciones pueden provocar la aparición de conflictos socioambientales<sup>7</sup> (Sistema de las Naciones Unidas, 2014, p. 76).

A partir de un inventario de 95 conflictos a nivel nacional, Pérez-Rincón (2014) determina que el 36% de estos están relacionados con la minería. Por su parte, la extracción y exploración de energía fósil explica el 23% de los conflictos, destacándose el carbón con un 12,6% y el petróleo con 9,5% de las disputas ambientales.

Los impactos y conflictos de las actividades mineras ocurren desde la extracción y transporte hasta la colocación de productos en los puertos de exportación. Dentro de estos se destaca el oro, con 27 casos que representan el 29% de todos los conflictos y el 79% de las disputas mineras inventariadas. En el conjunto

<sup>7</sup> En esa medida, los conflictos ambientales son definidos como: "(...) las luchas generadas por los efectos de la contaminación en ciertos grupos o por los sacrificios causados por la extracción de recursos naturales, de los cuales muchos se convierten en incidentes colectivos, que motivan a personas de un lugar concreto a expresar críticas, protestar o ejercer resistencia, presentando reclamos visibles sobre el estado del ambiente físico y los probables impactos en su salud o en su situación económica, que afectarían sus intereses y también los de otras personas y grupos" (Kousis, 1998, p. 10).

resaltan dos conflictos de la minería de oro por su magnitud y relevancia para el país.

En el 54% de los casos, los conflictos se dieron con empresas extranjeras provenientes principalmente de Canadá, Australia, Sudáfrica y algunos países europeos, compañías esencialmente mineras y dedicadas a la exploración y extracción de energía fósil.

Los impactos ambientales de las actividades económicas extractivas<sup>8</sup> afectan a diferentes tipos de comunidades. En respuesta, estas desarrollan distintos mecanismos y estrategias de resistencia y defensa de sus derechos y medios de vida, como las manifestaciones, los paros, los bloqueos, las gestiones institucionales, la defensa jurídica y, en algunas ocasiones, las acciones violentas.

Las consecuencias positivas del cese al fuego se hacen evidentes. En algunas regiones como el Caquetá, una zona emblemática para las FARC, que contaba con escasa actividad extractiva, en particular de hidrocarburos, se están realizando actualmente actividades de exploración petrolera. Pero varios sectores de la población se oponen rotundamente recurriendo a protestas y en algunos casos por vías de hecho.<sup>9</sup>

Caquetá es solo un ejemplo de lo que ya viene ocurriendo en departamentos como el Casanare, Meta y Putumayo. Las manifestaciones en contra de las empresas petroleras y mineras y los enfrentamientos con la fuerza pública son ya frecuentes para muchas de las poblaciones asentadas en zonas de extracción.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Precisamente, un elemento común sobre el cual giran con frecuencia los conflictos ambientales en el marco de la actividad extractiva es el agua. Los conflictos por el agua se originan por la distribución desigual, así como por la no observación de los derechos de autogestión y participación democrática donde se toman las decisiones y se hacen las reglas para su uso y apropiación.

<sup>9</sup> Revítese <<http://www.las2orillas.co/campesinos-del-caqueta-insisten-no-a-las-petroleras-en-nuestra-region/>>; <<http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5869-por-que-no-quieren-exploracion-petrolera-en-caqueta>>; <<http://www.contagioradio.com/43-bloques-petroleros-en-caqueta-amenazan-la-amazonia-colombiana-articulo-22912/>>. Un recurso en línea interesante para conocer más acerca de conflictos socioambientales documentados alrededor del mundo es el Environmental Justice Atlas (<https://ejatlas.org/>)

<sup>10</sup> Véase <<http://www.portafolio.co/economia/finanzas/conflictos-comunidades-amenaza-meta-petrolera-57698>>.

Los desenlaces de estos conflictos pueden implicar la continuación, la suspensión o el establecimiento de acuerdos entre las comunidades y las empresas. Pero también puede haber compensaciones, hechos de violencia o se puede recurrir al marco legal y jurídico existente para tratar de frenar, suspender o negociar las condiciones para el desarrollo de las actividades.

### **EL SECTOR EXTRACTIVO, CONFLICTO Y DERECHOS HUMANOS**

En Colombia, los proyectos extractivos están a cargo de grandes compañías multinacionales. Estas compañías desarrollan su actividad usualmente en zonas de pobreza extrema, habitadas por individuos en condición de vulnerabilidad y bajos niveles de desarrollo humano (Rivas, 2014, p. 106).

Precisamente, algunos de los factores críticos que influyen en la relación entre las empresas y las comunidades son la condición de pobreza, la debilidad institucional y el surgimiento de conflictos en el territorio en donde las primeras desarrollan sus actividades.

En particular, para las empresas del sector extractivo Colombia constituye un entorno complejo por la confluencia de acciones de grupos armados al margen de la ley, economías ilegales, fragilidad institucional y débil gobernabilidad.

Las empresas extractivas deben sortear situaciones vinculadas al conflicto armado expresadas en dinámicas locales marcadas por una alta polarización entre los grupos de interés y los actores con los que buscan construir su legitimidad social para operar, lo que conlleva riesgos de reputación por el mayor escrutinio, así como la posibilidad de ser demandadas dentro y fuera del país.

En ese sentido, la relación de las empresas extractivas con las comunidades puede verse mediada por la dificultad para identificar, manejar y crear espacios de diálogo con las partes interesadas en el territorio y dirimir las dinámicas de conflicto que se presentan (Rivas, 2014, p. 109).

Si bien las empresas han hecho importantes avances en lo que respecta a la adopción de prácticas de respeto de los derechos humanos en sus operaciones, siguen vigentes los riesgos asociados a los potenciales impactos de orden

social<sup>11</sup> y ambiental<sup>12</sup> que eventualmente resultan en vulneraciones derivadas de la actividad extractiva.

### **EL POSACUERDO, LAS DINÁMICAS DE POBLAMIENTO Y EL USO DEL SUELO**

Con ocasión de los Diálogos de Paz llevados a cabo en La Habana, si se firma la paz, es muy probable que, en el escenario del posacuerdo, las dinámicas de poblamiento en las regiones donde se desarrolle la actividad minera o petrolera se conviertan en un factor de presión adicional sobre los ecosistemas y acarreen mayor conflictividad debido a los procesos de apropiación del territorio y uso del suelo.

Las experiencias de Colombia y de otros países indican que los procesos migratorios determinados por los conflictos armados impactan las condiciones medioambientales y los servicios ecosistémicos de los territorios de expulsión y de recepción de manera directa (Sistema de las Naciones Unidas, 2014, p. 68). Por eso es importante fortalecer la gobernanza y las relaciones entre los diferentes actores relevantes (Estado, empresas y sociedad civil) para que las actividades extractivas no resulten potenciales fuentes de conflicto que sumen complejidad al conflicto armado colombiano sino que propicien el desarrollo de los territorios.

### **COMO ES ARRIBA DEBERÍA SER ABAJO: LA PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO INFORMADO**

Así como el Estado colombiano ha adelantado negociaciones para lograr la finalización del conflicto con las FARC en La Habana, a la par debe crear espacios de diálogo y concertación con las partes interesadas a nivel local para la

<sup>11</sup> Junto con los daños ambientales, los proyectos extractivos podrían alterar la organización social de las comunidades y de sus formas de vida, llevando a perturbaciones del tejido social y la riqueza cultural en las zonas de extracción por la elevación de los índices de drogadicción, alcoholismo, prostitución y violencia intrafamiliar. Si bien de esta situación se desprende una vasta serie de efectos sinérgicos, los impactos sociales se concretan en: desplazamientos forzados de población, división de comunidades y fractura del tejido social y la criminalización de la protesta social.

<sup>12</sup> Los impactos ambientales de las actividades extractivas a gran escala son numerosos y ampliamente conocidos. Estos se manifiestan en cada contexto de acuerdo con las especificidades del caso; sin embargo, es especialmente relevante la contaminación de las fuentes de agua. Otra de las problemáticas es el conflicto por el uso del suelo que se deriva del desarrollo de actividades extractivas como en el caso del Páramo de Santurbán (Santander).

implementación de las iniciativas y para la promoción del desarrollo y la paz en los diferentes territorios del país, particularmente cuando la actividad extractiva es su principal apuesta para impulsar el crecimiento económico en las zonas más golpeadas por el conflicto armado.

A fin de avanzar en este sentido y no profundizar las dinámicas de conflicto socioambiental existentes o que podrían presentarse en un contexto de posacuerdo, es clave que el Estado active y legitime las instancias intermedias de planeación previstas en la ley a la luz de las orientaciones establecidas en el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.<sup>13</sup>

La adopción de este principio para promover el desarrollo en los territorios priorizados en el marco del posconflicto permitiría mitigar el riesgo de surgimiento del conflicto socioambiental, siempre y cuando se aborden dos objetivos en particular:

- *Acceso a la información.* Empoderar a las autoridades y a las comunidades para obtener acceso a la información no disponible por otros medios, para diagnosticar los problemas y las necesidades, desarrollar soluciones alternativas y evaluar las consecuencias de estas en lo relativo a la promoción del desarrollo local. Reducir las asimetrías de información entre los actores y garantizar la transparencia en el uso de la información (en particular por la

<sup>13</sup> El Principio 10 de la Declaración de Río (1992) establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos, quienes deberán tener acceso adecuado a la información ambiental y tener igualmente acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos en cuestiones ambientales.

“Los temas ambientales se manejan mejor con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener un acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre materiales peligrosos y actividades en sus comunidades, y la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición. Se proporcionará el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo la reparación y la compensación”. En la Conferencia de Río + 20, diez países de América Latina y el Caribe firmaron la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, buscando implementarlo efectivamente.

empresa extractiva y las autoridades nacionales) permitirá tomar decisiones sustentadas frente al aprovechamiento de los recursos naturales, así como los procesos del ordenamiento productivo del territorio. En este sentido, es clave fortalecer las capacidades de las organizaciones no gubernamentales, los científicos independientes y el público en general en la identificación de riesgos y los cambios resultantes de las actividades humanas, ambientales y sociales.

- *Participación.* Facultar a las comunidades y legitimar el rol de las partes interesadas y de las autoridades locales para intervenir en los asuntos públicos, buscando promover la toma de decisiones informada con miras a mejorar los resultados de las políticas públicas y generar espacios de diálogo para desactivar los conflictos.

Los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)<sup>14</sup> son los encargados de promover dinámicas de desarrollo local y abordar el bienestar de la sociedad en lo que respecta al uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales, así como las actividades productivas.

Es sumamente importante apoyar a las entidades territoriales (alcaldes y gobernadores) para que revitalicen y hagan funcionales estos espacios para la toma de decisiones y el establecimiento de acuerdos en torno al desarrollo territorial que resulten del diálogo y ambientes de credibilidad, confianza y respeto entre el CTP y la respectiva gobernación o alcaldía. De esta manera se fortalecen los CTP como instancias de participación y se promueve el control social de la gestión pública en el municipio, distrito y departamento.

El uso legítimo de estos espacios contribuirá a que la política pública surja de manera conjunta con la realidad de las regiones y con los actores locales y así asegurar su cumplimiento alrededor de una visión compartida del ordenamiento del territorio.

<sup>14</sup> El Consejo Territorial de Planeación (CTP) es la instancia de representación de la sociedad civil en la planeación del desarrollo por mandato de la Constitución Política de Colombia de 1991 (artículo 340) y las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997. Es un actor clave en el proceso de desarrollo territorial, con una función consultiva de gran importancia y carácter permanente.



## CONCLUSIONES

La presencia de conflictos socioambientales sugiere una dicotomía entre la visión de desarrollo del gobierno nacional y la cosmovisión de algunas de las comunidades de los territorios donde se realiza la extracción de recursos naturales.

No en vano las Naciones Unidas han llamado la atención sobre la posibilidad de que una economía basada en la extracción minero-energética, y la declaratoria de tales actividades como de utilidad pública e interés común, ponga en riesgo tanto los objetivos redistributivos de la tierra como los ecosistemas que necesitan protección (Sistema de las Naciones Unidas, 2014, p. 93).

De allí la pertinencia de fortalecer las capacidades de las comunidades y los gobiernos locales en la resolución de conflictos y la gobernanza de los recursos naturales, incluyendo la gestión de los problemas de tenencia de la tierra y los derechos de propiedad.

Por lo tanto, es necesario promover procesos de participación y concertación para la construcción colectiva de propuestas de uso del espacio con el fin de que el ordenamiento territorial no se convierta en una restricción externa a la transformación del territorio, sino, por el contrario, en una herramienta que responda a las características específicas del medio natural y de las poblaciones asentadas, sus propuestas y procesos organizativos.

La presencia institucional del Estado colombiano es aún muy escasa en muchas de las zonas en donde se pretende impulsar las actividades extractivas. Para evitar el conflicto socioambiental y garantizar derechos, en particular a un ambiente sano, la institucionalidad debe propiciar procesos de gobernanza de manera que la sociedad civil vigile la protección del ambiente. Ahora bien, esto no será posible mientras no se disponga de información pública y veraz sobre actividades que tengan impacto sobre los ecosistemas.

La construcción de paz requiere levantar el secretismo con el que la autoridad ambiental y la industria extractiva dominan la información que en principio debería ser de dominio público. Es menester la adopción de políticas de transparencia por el sector extractivo para la promoción del diálogo informado entre

grupos de interés en torno al ordenamiento del territorio y la visión de desarrollo local.

Por otro lado, el desarrollo depende también en gran medida del uso que se dé a las regalías. Se deben promover inversiones de alto impacto regional para contribuir con el cierre de brechas de desarrollo entre territorios, buscando impulsar procesos de consolidación de cadenas de valor como alternativa al sector extractivo, con el ánimo de diversificar la economía local y reducir la vulnerabilidad que resulta de la alta dependencia de las actividades mineras y de hidrocarburos.

El gobierno colombiano ha sido categórico ante la opinión pública al señalar que en La Habana no se está negociando el modelo de desarrollo, lo que sí tendrá que hacer en los territorios del posacuerdo si no quiere recrudecer el conflicto.

## REFERENCIAS

- Berdal, M. y Malone, D. M. (2000) *Greed and grievance. Economic agendas in civil wars*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.
- CiTPax (2012). Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia. Observatorio Internacional Ley de Justicia y Paz, DDR. Recuperado de [http://www.askonline.ch/fileadmin/user\\_upload/documents/Thema\\_Wirtschaft\\_und\\_Menschenrechte/Bergbau\\_Rohstoff/Gold/Actores\\_armados\\_ilegales\\_sector\\_extractivo.pdf](http://www.askonline.ch/fileadmin/user_upload/documents/Thema_Wirtschaft_und_Menschenrechte/Bergbau_Rohstoff/Gold/Actores_armados_ilegales_sector_extractivo.pdf)
- Collier, P. y Hoeffler, A. (1998). On economic causes of civil war. *Oxford Economic Paper*, 50(4), 563-573.
- Departamento Nacional de Planeación (2010). Bases Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2014). Balance de Resultados: Enfoque Territorial del PND 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance%20de%20Resultados%20Territorial%202014\\_Ya%20en%20nueva%20p%C3%A1g.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance%20de%20Resultados%20Territorial%202014_Ya%20en%20nueva%20p%C3%A1g.pdf)
- Kousis, M. (1998). Protest-case analysis: A methodological approach for the study of grassroots environmental mobilizations. The Working Paper Series n.º 570. Recuperado de <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/51334/570.pdf?sequence=1>
- Mena, J. (2013). Economía política, fallas en la regulación e institucionalidad ambiental en Colombia. En *Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Contraloría General de la Nación (85-137). Recuperado de <http://www.fornacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2011/11/libro-2.pdf>
- Pérez-Rincón, M. (2014). Conflictos ambientales en Colombia: Actores generadores y mecanismos de resistencia comunitaria. *Ecología Política*, 48, 76-82. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4933393>
- Rivas, A. (2014). Empresas, construcción de paz y derechos humanos. Colombia: el peor y el mejor de los mundos En M. Prandi y J. M. Lozano (Eds.), *La RSE en contextos de conflicto y posconflicto: de la gestión del riesgo a la creación de valor* (103-117). Ed. Escola de Cultura de Pau. Recuperado de <http://escolapau.uab.cat/img/programas/derecho/webRSE.pdf>
- Rudas, G. (2012). Minería e hidrocarburos en Colombia. ¿Sostenibles para las finanzas públicas y el desarrollo? En C. Toro, J. Fierro, S. Coronado y T. Roa (Eds.), *Minería, territorio y conflicto en Colombia* (151-179). Universidad Nacional de Colombia.

Recuperado de [http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Ambienta/Toro-Catalina\\_Mineria\\_territorio\\_y\\_conflicto\\_en-Colombia\\_noviembre2012.pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Ambienta/Toro-Catalina_Mineria_territorio_y_conflicto_en-Colombia_noviembre2012.pdf)

Sánchez-Cuervo, A. M. y Aide, T. D. (2013). Identifying hotspots of deforestation and reforestation in Colombia (2001–2010): Implications for protected areas. *Ecosphere*, 4(11), 143. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1890/ES13-00207.1>

Sistema de las Naciones Unidas (2014). *Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-pazyambiente-2015.pdf>

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (2014). *Lineamientos de la política nacional de consolidación y reconstrucción territorial – PNCRT*. Recuperado de [http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/POLITICA\\_NACIONAL\\_DE\\_CONSOLIDACION\\_Y\\_RECONSTRUCCION\\_TERRITORIAL\\_PNCRT.pdf](http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/POLITICA_NACIONAL_DE_CONSOLIDACION_Y_RECONSTRUCCION_TERRITORIAL_PNCRT.pdf)