

RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA

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

El caso de Colombia

Eduardo Ramos Suárez
Cristina Muñoz Fernández
Gabriel Pérez



NACIONES UNIDAS

CEPAL

RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA

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

El caso de Colombia

Eduardo Ramos Suárez
Cristina Muñoz Fernández
Gabriel Pérez



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

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

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9025 (versión electrónica)

ISSN 1680-9017 (versión impresa)

LC/TS.2017/71

Distribución: Limitada

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

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00418

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

Índice

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

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

Cuadros

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

Gráficos

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

Diagramas

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

Resumen

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

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

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

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

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

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

I. La gobernanza de los recursos naturales y los conflictos

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

Junto con los estudios, esta comisión regional de las Naciones Unidas ha pronunciado un diálogo

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_679

