

“Relaciones y Conflictos Sociales en clave de Extractivismo”

Un Análisis desde la Institucionalidad Colombiana

Jairo Hernán González Aguilera

Universidad Nacional Abierta y A Distancia – UNAD.
Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades
Carrera de Sociología
Marzo 2022

Dedicatoria

A Santiago que es mi motor y todos mis motivos.

A Natalia por compartir su vida con la mía, por amarme y apoyarme en todo siempre.

Agradecimientos

Le agradezco al universo por la familia que me dio, mi esposa y mi hijo son todo para mi. A mi esposa por su impulso y el apoyo incondicional que me ha brindado para hacer realidad el reto de convertirme en Sociólogo y complementar mi formación profesional con una mirada más social y menos técnica. La Sociología me permite, sin alejarme de la Zootecnia y el Desarrollo Rural, tener una visión interdisciplinar de las realidades sociales para entenderlas y transformarlas. Sin su apoyo irrestricto nada de esto hubiera sido posible. A mi hijo por enseñarme a valorar las cosas más maravillosas de la vida, su hora de dormir, las historias que se pueden contar fuera de los libros de cuentos y su sonrisa.

Al profesor Carlos Arturo Romero, mi asesor en el trabajo de grado, las sesiones de trabajo fueron sucintas y esclarecedoras. Su asesoría me permitió delimitar el tema y centrarlo para alcanzar el resultado que se encuentra en estas páginas. Al equipo de profesores de la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades de la UNAD, por el esfuerzo de hacer cercano un proceso en la distancia y facilitar la apropiación de conceptos y conocimientos de manera autónoma, transformar nuestras realidades subjetivas y darnos herramientas para convertirnos en sociólogos.

“Para cambiar el mundo, primero tenemos que entenderlo. Para cambiar el mundo tenemos que crear nuevas prácticas humanas con respecto a las realidades que nos rodean”

David Harvey

“Para conocer señor, hay que andar”

Un anciano afrocolombiano a Alfredo Molano Bravo en el charco, Nariño

Resumen

La importancia del sector de hidrocarburos para Colombia es altísima; por su desarrollo y posicionamiento ha generado recursos adicionales a las finanzas públicas departamentales por vía de regalías y recursos para el funcionamiento fiscal de la Nación. Sin embargo, debido a la explotación de hidrocarburos, se han generado conflictos sociales en dichos territorios, entre otras por incumplimientos a compromisos hechos con las comunidades por parte de las operadoras. Así mismo, actividades económicas tradicionales como la ganadería y el cultivo de arroz pasaron a lugares secundarios, lo que significó cambios muy rápidos en los patrones económicos, sociales y de infraestructura, aumento de precios de bienes de consumo e inmuebles y expectativas de empleo, entre otros.

La presencia de industrias de capital y el modelo minero energético vigente, generan impactos estructurales en la sociedad y en las áreas en donde se extraen estos recursos, los efectos han sido evidenciados en estudios académicos, económicos y sociales. El objeto principal de este trabajo es identificar cuáles son las causas de estos impactos sociales y estructurales de la sociedad desde un análisis de la institucionalidad que se ha desarrollado alrededor de las industrias extractivas en el sector de hidrocarburos

Palabras Clave: Instituciones, Extractivismo, Instituciones políticas y económicas

Extractivas

Abstract

The importance of the hydrocarbon sector for Colombia is very high; Due to its development and positioning, it has generated additional resources to the departmental public finances through royalties and resources for the fiscal operation of the Nation. However, due to the exploitation of hydrocarbons, social conflicts have been generated in these territories, among others due to non-compliance with commitments made with the communities by the operators. Likewise, traditional economic activities such as cattle ranching and rice cultivation moved to secondary places, which meant very rapid changes in economic, social and infrastructure patterns, increased prices of consumer goods and real estate and employment expectations, among others.

The presence of capital industries and the current energy mining model generate structural impacts on society and in the areas where these resources are extracted, the effects have been evidenced in academic, economic and social studies. The main purpose of this work is to identify the causes of these social and structural impacts of society from an analysis of the institutional framework that has developed around the extractive industries in the hydrocarbon sector.

Keywords: Institutions, Extractivism, Extractive political and economic institutions

Tabla De Contenido

Resumen	5
Abstract	6
Tabla de Ilustraciones	8
Planteamiento del Problema	9
Objetivo General	11
Objetivos Específicos	11
Justificación	12
Marco Conceptual y teórico	14
Metodología	18
Contexto Histórico - La Petrolización del País	21
Los Inicios	21
El Crecimiento	22
Su valor Geopolítico	24
El Petróleo y el Discurso del Desarrollo	26
La consolidación sectorial y Política en Colombia	30
Economía Fósil: una Dependencia Estructural	36
La inestabilidad Institucional	41
Las trampas de Collier Vs Las Teorías que No funcionan de Acemoglu y Robinson	46
La Inestabilidad Institucional: La naturaleza del conflicto y el conflicto en la naturaleza	55
Regalías Para el Desarrollo Local	61
Incentivos a la Producción	62
Los Conflictos y el Territorio	65
Conclusiones	70
Bibliografía	72

Tabla de Ilustraciones

<i>Ilustración 1</i> Diseño Metodológico	18
<i>Ilustración 2</i> Cronograma de Actividades	20
<i>Ilustración 3</i> Producción de Petróleo en Miles de Barriles diarios (KPDB)	39
<i>Ilustración 4</i> Índice de Pobreza Multidimensional IPM Principales departamentos productores de Hidrocarburos en Colombia	44
<i>Ilustración 5</i> Acciones Armadas contra la infraestructura Petrolera en Colombia	48
<i>Ilustración 6</i> Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia. Fuente DANE 2018	54
<i>Ilustración 7</i> Eventos de Conflictividad Petrolera en Colombia	57
<i>Ilustración 8</i> Contratos de Hidrocarburos en Colombia	68

Planteamiento del Problema

En la lógica del capital los conflictos sociales en los países cuyas economías están basadas en extractivismos de recursos naturales pueden ser explicados a partir la debilidad institucional que se genera por sus instituciones políticas y económicas de corte extractivista y están profundamente ligados entre sí. No obstante, el que se produzca conflicto no necesariamente implica violencia, sin embargo, cuando esta se presenta afecta en las naciones el crecimiento económico, más por el tipo de instituciones políticas y económicas que tienen, que por las instituciones sociales que se generan alrededor de factores culturales.

Una de las razones que cimienta esta teoría, está relacionada con la dependencia económica de materias primas de exportación. Desde el punto de vista político puede afirmarse que la presencia de estos conflictos y debilidad institucional se configura a través de la consolidación y constitución de un sector extractivista que busca generar rentas propias – plusvalía- y que de acuerdo a lo planteado por Gudynas podría actuar o no, en el marco legal o ajustar su marco normativo para legalizar su conducta, afectando igual la institucionalidad, la gobernanza de los recursos naturales y las percepciones de la sociedad sobre sus actuaciones.

Collier (2007, p.67) plantea la existencia de trampas que generan miseria, entre ellas destaca, el conflicto, los recursos naturales y el mal gobierno en un país pequeño. Frente al conflicto y los recursos naturales (dos características que cumple Colombia) el autor plantea que *“si bien el riesgo de la violencia aumenta ostensiblemente cuando hay al menos un pozo, cuando hay dos pozos en la zona el riesgo empieza a disminuir de nuevo. Y con veinte pozos es todavía más bajo.”*, sin embargo, los conflictos sociales en los territorios productores no siguen la lógica expuesta por Collier (2008), estos siguen más la lógica identitaria, la lógica de desigualdad y razones políticas e institucionales, lo que estaría más relacionado con los planteamientos de

Acemoglu y Robinson, las debilidades institucionales y su relación en la aparición de problemas sociales asociados a la miseria, el conflicto y los recursos naturales.

Para contrarrestar los postulados de lo propuesto por Collier se llevará a cabo un análisis desde la institucionalidad, basado en el trabajo Acemoglu y Robinson (2020) quienes analizan el crecimiento desde las instituciones políticas extractivas y las inclusivas y determinan cómo la política y las instituciones (relaciones) políticas y económicas son las que determinan el efecto que tienen sobre los países y que esto tiene variaciones a nivel territorial. Buscando dar respuesta a la pregunta central de investigación: ¿Cómo se produce y a qué nos lleva una inestabilidad institucional alrededor del sector de hidrocarburos?

Objetivo General

Identificar a través de un análisis sociológico cómo se produce la inestabilidad institucional alrededor del sector de hidrocarburos.

Objetivos Específicos

Contextualizar históricamente cómo se desarrolló la institucionalidad en el sector de hidrocarburos

Conceptuar y teorizar sobre los efectos que la inestabilidad institucional tiene sobre los territorios productores de hidrocarburos

Justificación

Esta monografía es pertinente para el programa de sociología y para la escuela de ciencias sociales, artes y humanidades por los siguientes motivos:

En los lugares en los cuales se encuentra la presencia de la industria petrolera en Colombia, esta reemplaza en buena medida las funciones del Estado, convirtiéndose no en el gobierno de facto, sino en una forma de presión al gobierno a través de cambios institucionales (relaciones) sociales, políticos y económicos; que pueden derivar o no en la presentación de conflictos. Con estos se llama la atención de las autoridades locales y nacionales, tales expectativas, demandas e ira, están dirigidas a la compañía petrolera y no al gobierno que en ocasiones está alejado de las emociones locales. En línea a lo que afirma Rwabizambuga (2007, p. 407–430.) *“para las emociones de las comunidades, la empresa es culpable por asociación, ergo las empresas tendrían la culpa de la ausencia del gobierno”*. Entender las causas de la “debilidad” institucional o las dinámicas institucionales sobre las cuales se construyen estas realidades es importante dentro de la línea articular de Desarrollo y Ecología Política. El tema examinado puede integrarse muy bien en la línea de Investigación sobre nuevas subjetividades y actores sociales. En el marco de esta línea de investigación y teniendo en cuenta las diferentes causas que generan conflictos en las sociedades modernas, este tema y problema de investigación se circunscribe muy bien en el núcleo problemático de conflictos emergentes a partir de demandas sociales. Toda vez que la extracción de recursos naturales, la mayoría de ellos llevaba a cabo en entornos rurales, afecta las formas de habitar y transformar los territorios afectados no por la presentación de conflictos como detonante, sino como una consecuencia del desarrollo institucional político y económico del país.

Existe además una justificación desde la ética expresada a partir de los análisis y teorización del problema estudiado, no desde un punto de vista utilitarista con el ánimo de obtener un título, sino plasmada desde el imperativo categórico, basado en que somos seres racionales, merecedores de dignidad y respeto. Por ello entender este tipo de problemas puede ayudarnos a llevar a cabo las mejoras y cambios sociales que la nación y la sociedad requieren.

Marco Conceptual y teórico

La debilidad institucional genera la aparición de conflictos sociales y ambientales en los países de renta media y baja, en este sentido se realizó una búsqueda de información que mostrara como se producen conflictos socio ambientales a partir de debilidades institucionales en estos países.

Basedau y Lay (2009), en su trabajo titulado “*Resource Curse or Rentier Peace? The Ambiguous Effects of Oil Wealth and Oil Dependence on Violent Conflict*” (¿La maldición de los recursos o la paz de los rentistas? Los efectos ambiguos de la riqueza petrolera y la dependencia del petróleo en los conflictos violentos) analizan dos hipótesis, en primer lugar, la que afirma que los territorios con grandes riquezas en recursos naturales – particularmente petróleo- son proclives a la presentación de conflictos que derivan en guerras civiles.

Por otro lado, la teoría del estado rentista afirma que, los regímenes políticos que saben aprovechar sus recursos, utilizan estos ingresos – en su mayoría abundantes- para comprar la paz; esto, a través de políticas económicas distributivas de gran escala y una represión social eficaz. Dicho de otra manera, estos autores plantean que el petróleo en cantidades pequeñas y medianas tiene relación con la presentación de conflictos sociales y armados internos, pero en grandes cantidades está asociado con su ausencia. Esto permite entender que esta relación no es una relación lineal, por lo tanto, podría explicar por qué países como Canadá, Noruega y Arabia Saudita no sufren conflictos internos, pero otros como Venezuela, Rusia y Cuba tienen regímenes absolutistas, si olvidar el conflicto armado de origen político-económico de Colombia.

Lo anterior confirmaría uno de los planteamientos de Collier sobre la relación entre recursos naturales, rentas bajas y conflictos. Adicionalmente, justifica el incremento de migraciones y el cambio de vocación productiva en las zonas de extracción frente a la posibilidad y perspectivas

de enriquecimiento que ven quienes migran a estas zonas; pero también establece las mismas posibilidades de enriquecimiento para los actores del conflicto armado.

Basedau y Lay concluyen su análisis argumentando que, así como la riqueza de recursos per cápita es importante, la dependencia económica de los recursos también debe tenerse en cuenta. En el mismo documento realizan análisis multivariado que evidencia una relación en forma de U existente entre la dependencia del petróleo y el inicio de guerras civiles, mientras que la alta riqueza tiende a asociarse con ausencia de conflictos armados internos. Finalmente, encontraron que los países ricos en petróleo logran mantener una estabilidad política que genera paz, a través de una combinación entre “*distribución a gran escala, alto gasto en el aparato de seguridad y protección por parte de extranjeros*”, adicionalmente, encontraron que los países ricos en petróleo tienen menos relación y/o presentación de problemas asociados a la corrupción y al clientelismo.

Rwabizambuga (2007, p.407–430.) en su artículo titulado “*Negotiating corporate social responsibility policies and practices in developing countries: An examination of the experiences from the Nigerian oil sector*”(*Negociación de políticas y prácticas de responsabilidad social empresarial en países en desarrollo: un examen de las experiencias del sector petrolero nigeriano*) hace un análisis de las formas de negociación que tiene el capital para poder viabilizar su operación a través de sus áreas de responsabilidad social empresarial, en este documento Rwabizambuga encontró que las comunidades le atribuyen una carga política a la presencia de las compañías extractivas ante la ausencia del estado, de tal suerte que para evitar o producir conflictos, sea cual fuere el resultado de la negociación “*para las emociones de las comunidades, la empresa es culpable por asociación, ergo las empresas tendrían la culpa de la ausencia del gobierno*”. Así que las empresas asumen responsabilidades y acciones que debería

asumir el gobierno impidiendo o propiciando la presentación de conflictos armados – dependiendo del nivel de cumplimiento o no de alguno de los actores-.

Lo anterior confirmaría lo que plantearon Utting y Marques (2009, p.1-25), cuando las empresas asumen las funciones asociadas con los estados nacionales, las comunidades las identifican como actores políticos y, como tales, se convierten en objetivos legítimos en las disputas territoriales. Estos autores analizaron cómo las empresas o el avance del capital extractivista y/o el bursátil están relacionados con las crisis en los mercados financieros, energéticos y alimentarios en el mundo, cómo avanzan a pasos agigantados el cambio climático, la pobreza, el hambre y la desigualdad. Esto lo hicieron a través del análisis de la Responsabilidad social empresarial como herramienta de “gestión” de los grupos de interés en el marco de dos de sus vertientes, en primer lugar, como herramienta ideológica del libre mercado y en segundo lugar, como una herramienta constructivista y normativa. En ambos casos una de las conclusiones fue que *“varias características de la globalización y la liberalización económica son fundamentalmente defectuosas”*. Lo que derivaba en muchas ocasiones en problemas de gobernanza empresarial e incidía en la presentación de conflictos asociados al que hacer de las empresas en el territorio como expresión del avance del capitalismo.

Al contrario de Collier; Pinker (2012, p.880) plantea que esta confusa relación entre violencia y riqueza no está dada solo por la necesidad del crecimiento económico ni por las perspectivas de enriquecimiento de quienes participan en ella. Explica este autor que *“gran parte de nuestra violencia procede más de ideologías destructivas que de escasez de riqueza. Las personas suelen estar dispuestas a intercambiar comodidad material por lo que consideran pureza espiritual, esplendor comunitario o justicia perfecta”*.

De otro lado Vertigans (2017, p. 99) en su estudio titulado “Unintentional Social Consequences of Disorganised Marketing of Corporate Social Responsibility: Figurational Insights into the Oil and Gas Sector in Africa” (Consecuencias sociales no intencionales del marketing desorganizado de la responsabilidad social corporativa: perspectivas figurativas del sector del petróleo y el gas en África) en línea por los expuesto por Utting y Marques, plantea que el impacto de la imagen en las empresas transnacionales se conecta con incertidumbres internacionales, con la competencia en ámbitos económicos y el aumento en la conciencia pública y la desconfianza en las corporaciones globales. Vertigans también plantea que “existen numerosos factores sociales, políticos, económicos y ambientales más amplios que han fortalecido las demandas y el compromiso con la RSE. La globalización, como se afirma a menudo, ha traído consigo oportunidades y amenazas. Por ejemplo, las compañías de petróleo y gas mejoraron las comunicaciones y el transporte ha abierto nuevas regiones para la extracción”. En otras palabras, la reputación en el ámbito local puede afectar a la empresa en el contexto global, pasando de actuaciones meramente dirigidas y/o llevadas a cabo en las áreas geográficas de interés de su operación, a tener en mente que la operación se encuentra en un contexto mediático internacional, por ende, una mala reputación en México puede ocasionar incidencias reputacionales en Argentina y afectar el valor de la acción en la bolsa de Londres, New York o Calgary. Confirmando entonces lo planteado por García y Rodríguez (2007, p. 26) quienes afirman que “el sector petrolero provoca, donde quiera que se establezca, que la incidencia de la globalización sea una realidad palpable y les imprime a los actores una nueva dinámica económica en búsqueda de estándares de eficiencia internacional. Por ello, la industria petrolera puede ser utilizada como un indicador pertinente de las acciones que en el dominio de la Responsabilidad Social se llevan a cabo en el mundo”.

Para profundizar la discusión en el entorno latinoamericano, se revisó el trabajo del Profesor Gudynas y su libro “Extractivismo y Corrupción. Anatomía de una íntima relación” publicado en 2018. El profesor Gudynas plantea en principio que todos los extractivismos son malos, no existe un extractivismo bueno, no porque ideológicamente los gobiernos de derecha sean más afines al capital eso hará que el extractivismo sea aceptable, aunque las empresas que realizan la extracción vengan de Estados Unidos, Canadá, Finlandia o Francia igual van a generar conflictos. De igual manera tampoco es aceptable el extractivismo ideológicamente afín a los gobiernos de izquierda a los que ubica con regímenes totalitarios como el de China y Rusia o Venezuela, de tal suerte que mide los efectos del extractivismo y la corrupción con un mismo rasero y sin que medie en este análisis algún tipo de ideología.

Metodología

Diseño Metodológico



Ilustración 1 Diseño Metodológico

Tipo de Investigación Como paradigma de investigación se ha seleccionado el paradigma socio crítico que permite plantear una postura ideológica de manera explícita, partiendo de una concepción holística, igualitaria y pluralista (Islas, 2003).

Nivel de conocimiento El nivel de conocimiento es exploratorio, en la medida en que pretende explorar un problema o conocimiento que ha sido poco abordado en los ámbitos de estudio en la escuela de ciencias sociales artes y humanidades. Adicionalmente esta es una investigación de tipo teórica, porque a partir de información existente, realiza teorizaciones sobre el problema a ser estudiado.

Método de Investigación se utilizarán elementos de la explicación causal y el constructivismo como enfoques y metodología de la investigación. Con la explicación causal, se buscará establecer cuál es la relación teórica entre el problema identificado y sus causas y consecuencias, esto, de acuerdo con lo planteado por Elser (1998, p,49) “*comprender los detalles de la historia causal reduce el riesgo de explicaciones espurias*” es decir, de confundir la relación con la causa. Y recogerá elementos del constructivismo porque en este enfoque plantea la construcción de conceptos, en este caso, teorización a partir de la reflexión acerca de la pregunta de investigación y la conceptualización que sobre ella haga el investigador.

Fases del proceso de Investigación La primera fase comprende la delimitación del problema, las categorías de análisis a trabajar, la recolección de la información y la construcción del marco conceptual y teórico. Para operativizar esta investigación se llevará a cabo una revisión de literatura que ayude a delimitar el problema y estará orientada a establecer evidencias teóricas, cualitativas y cuantitativas Así mismo, se recabará información sobre el desarrollo de la industria de hidrocarburos en el país, que dé cuenta de la evolución de este sector y de sus políticas comerciales. Finalmente a partir de los estudios realizados por Collier (2008), Acemoglu y

Robinson (2020) se llevará a cabo un análisis desde la institucionalidad, en clave de extractivismo y los efectos que las instituciones económicas tienen en los países con instituciones políticas y económicas extractivistas.

Técnicas e Instrumentos Como instrumentos de recolección de información se creó una base de datos con documentos relevantes para la investigación sobre los que se realizaron resúmenes analíticos especializados (RAE) que permitieron extraer de ellos la información más relevante para el documento. De acuerdo con Alarico (1996, p. 154) el RAE *“Tiene por objeto reducir a un simple esquema un determinado texto con el fin de localizar y ordenar sus ideas fundamentales, de acuerdo con un plan lógico que se ha trazado el lector”*

Método de análisis, Finalmente como método de análisis se utiliza el análisis de discurso, que permite extraer descripciones específicas de las categorías analizadas, a través del análisis del discurso pueden ser extraídos de los documentos los elementos necesarios (representaciones, comprensiones, imaginarios) que ayuden a cumplir con el objetivo de la investigación.

CRONOGRAMA						
ACTIVIDAD	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5	MES 6
Construcción de la propuesta de investigación						
Definición del Problema de Investigación						
Definición de los objetivos de la investigación						
Recolección de información						
Análisis de la información						
Elaboración del marco teórico y estado del conocimiento						
Elaboración del Marco Histórico						
Diseño de los capítulos del documento						
Escritura de los capítulos del documento						
Revisión y correcciones finales						
Sustentación de la investigación						

Ilustración 2 Cronograma de Actividades

Contexto Histórico - La Petrolización del País

Para dar respuesta al objetivo específico No. 1 “Contextualizar históricamente cómo se desarrolló la institucionalidad en el sector de hidrocarburos” el lector encontrará una breve evolución de la historia del desarrollo de los hidrocarburos en el país.

Los Inicios

La explotación de petróleo en Colombia como fuente de ingresos fiscales para el funcionamiento del estado, puede establecerse con precisión a principios del siglo XX con la concesión de dos campos petroleros por parte del Gobierno del Presidente Rafael Reyes. Sin embargo, la historia económica del país siempre ha tenido relación directa con la presencia de recursos minero-energéticos en el territorio nacional.

Lara (1998, p.1) reporta que, desde la época de la colonia, aparecen en documentos históricos, hallazgos de emanaciones y afloramientos naturales de crudo realizados por Gonzalo Jiménez de Quesada en 1536, en lo que hoy se conoce como Barrancabermeja, zona que con posterioridad estará relacionada de manera directa con la presencia de conflictos socio ambientales y armados en el país. De acuerdo con este autor, el “*liquido viscoso*” fue utilizado entre otras formas para la impermeabilización de las naves de los conquistadores.

Las primeras concesiones de campos petroleros, según el mismo autor, se llevaron a cabo en los primeros años del siglo XX, si bien, estas primeras concesiones se hicieron a compañías nacionales, estas fracasaron en la empresa de realizar la explotación de crudo en el país. Lara reporta que la primera concesión fue asignada al escritor Jorge Isaacs quien no tuvo éxito en su intento por producir petróleo. El mismo autor reporta que, para los años 30 del siglo XX, había

presencia en el país de ocho (8) compañías extranjeras dedicadas a la extracción, refinación y comercialización de petróleo.

En este mismo sentido, Sarmiento L, (2018, p.73) afirmó que las primeras dos concesiones fueron hechas durante el gobierno del presidente Rafael Reyes, le fueron concedidas a quien estuviera vinculado a él como un compañero de batallas durante la guerra, al general conservador del ejército Virgilio Barco, le entregó las selvas del Catatumbo y a su ahijado Roberto de Mares le asignó el campamento infantas, cerca de lo que hoy es la ciudad de Barrancabermeja. Estos pioneros de la producción petrolera en el país, de acuerdo con lo planteado por Sarmiento, L (2018, p.73) “*enajenaron de manera fraudulenta a la Tropical Oil Company, quien a su vez revendió sus acciones a la poderosísima Standard Oil de Nueva Jersey.*”

Para la economía colombiana y en el contexto global, la importancia del crudo en el siglo XX, fue evidenciada cuando las empresas capitalistas sustituyeron el carbón como fuente de energía e inclinaron la matriz energética del mundo hacia los hidrocarburos. Y es durante las dos guerras mundiales, que el petróleo se posiciona como el principal recurso energético del planeta y quien tenga el control de dicho recurso, tendrá una posición hegemónica en la economía global.

El Crecimiento

Una de las causas de los conflictos bélicos modernos es, según Sarmiento, L (2018, p.73) el control de este recurso – el petróleo- estratégico y militar. Luego de dos (2) guerras mundiales, y ante la necesidad de tener combustibles fósiles en los frentes de guerra y el soporte económico que las empresas productoras dieron a la economía global para la reconstrucción de Europa, Estados Unidos se fortaleció como potencia económica y las empresas transnacionales dedicadas

a la explotación de crudo hicieron crecer tanto su economía como su posición hegemónica en el contexto internacional.

En julio de 1944, finalizando la segunda guerra mundial, una de las resoluciones de la conferencia monetaria y financiera de Naciones Unidas, estableció cuales serían las reglas del nuevo orden económico mundial luego de la segunda posguerra, en los acuerdos realizados en el complejo hotelero de Bretton Woods (Nuevo Hampshire, Estados Unidos) se decidió que se adoptaría al dólar Estadounidense como principal divisa internacional, condicionado a que la Reserva Federal mantuviera el patrón de la moneda frente al oro, mecanismo que funcionó hasta el año de 1971, cuando el valor del dólar dejó de estar referenciado por el oro y pasó a basarse en el precio internacional del petróleo y en el control de yacimientos de crudo en el mundo.

En mayo de 1940 en Colombia se creó el Ministerio de Minas y energía, esto tuvo como objetivo principal la administración del recurso hidrocarburífero de la nación, sin embargo, ocurrió luego de que México diera los primeros pasos hacia la nacionalización de sus recursos no renovables y una subsiguiente oleada de nacionalizaciones en toda América Latina.

El petróleo también ha sido fuente de división y disputas políticas en Colombia, antes de la guerra bipartidista, las tensiones entre liberales y conservadores también se libraron en los campos petroleros, el presidente Enrique Olaya Herrera (liberal) favoreció los intereses de compañías transnacionales Estadounidenses y permitió que la EXXON asumiera de alguna manera el monopolio de la extracción refinación y transporte de los hidrocarburos, a esta se unirían la Texaco y la Mobil Oil Company.

Posteriormente durante la administración de Ospina Pérez (conservador) se aprueba la ley 31 de 1946, por medio de la cual se creó el consejo nacional de petróleos con suficientes herramientas y atributos de política – y poder – para desarrollar el sector petrolero en Colombia.

a partir de este consejo daría inicio la creación de la empresa Colombiana de Petróleos – Ecopetrol – ya durante el año de 1951 y con la reversión de la concesión de Mares. Ecopetrol asumiría entre otras la responsabilidad de administrar los recursos hidrocarburíferos de la nación e inició sus actividades asumiendo los activos revertidos de la Tropical Oil Company y creció en la medida en que otros activos le fueron revertidos, para desarrollar actividades en la cadena del petróleo como una Empresa Industrial y Comercial del Estado. (Ecopetrol S.A 2014).

Su valor Geopolítico

Una vez finalizada la segunda guerra mundial, la geopolítica giró en torno al control de las reservas de petróleo en el mundo. El dominio de este recurso ha sido decisivo en diferentes momentos y conflictos bélicos para hacerse con el control del territorio, de la guerra y de sus recursos. Esto influyó en la forma en que los países desarrollados dividieron la región del medio oriente antes de que finalizaran sus guerras de independencia – una de las razones de sus actuales conflictos- a través de características productivas por número de pozos o pertenencia de los mismos a empresas de estos países, sin que hubiera consideraciones sociales, culturales e incluso económicas.

La OPEP se crea con el principal objetivo de coordinar de manera unificada la garantía y estabilidad de precios entre los países productores de petróleo, así como, unificar las políticas de producción petrolera de sus miembros. En una forma de ejercicio geopolítico, porque los precios, condiciones y las formas de negociación del crudo en oriente medio eran decididas por las compañías que los explotaban. De esta manera y a pesar de que árabes y persas tenían grandes reservas de petróleo en sus tierras, no había manera de ejercer su territorialidad por la presencia de los países hegemónicos y sus empresas extractivistas, cambio que se produjo con la creación

de la OPEP, reorganizando la geopolítica y la economía en torno a este recurso, al menos hasta la 2da crisis de la década del 70.

Este cambio en la geopolítica mundial que gira alrededor del petróleo, afecta de manera directa a los países productores y consumidores en todas sus cadenas productivas, sin importar el sector en el que se desenvuelvan. De tal manera que una crisis en el precio internacional del crudo por un cambio en la producción de la OPEP, afectará a las familias campesinas productoras de maíz de las sábanas del departamento de Córdoba; la razón de esto, es que cualquiera de las cinco variables que afecta los precios del petróleo, tiene relación directa con el precio internacional del dólar que afectará a la economía de los países emergentes o en vía de desarrollo como Colombia.

Lo anterior puede ser explicado desde los postulados de Alfredo Jalife-Rahme, según este autor (2007, pág. 46) hay cinco precios en el petróleo:

1. Precio Económico: que se determina por la oferta y la demanda cuando las condiciones del mercado son estables.
2. Precio financiero: relacionado con la fortaleza y la volatilidad de la moneda, cuando dólar y euro cambian de manera brusca afectan la fortaleza de las monedas locales y el precio del producto y sus relacionados.
3. Precio Especulativo: que se afecta con la especulación de la cotización en las bolsas de Londres y New York.
4. Precio Desinformativo: relacionado y afectado por el nivel de información y especulación de la cantidad de reservas en los países y de las compañías que operan en estos países.
5. Precio Geopolítico: Esta relacionado con el control del poder económico de los países que lo producen, con las guerras bélicas y políticas que se relacionan con su control o su

aprovechamiento, así como, las alianzas que se tejen al rededor de su tenencia y comercialización en los países.

Adicional a esto, existen unos valores que se fijan relacionados con la calidad del crudo y con la referencia a la que es equiparable para su comercialización. Los principales criterios de composición química son: presencia de azufre, densidad y sedimentos, de acuerdo con esto se fijan los estándares y los más utilizados (en el caso colombiano) son el West Texas Intermediate (WTI) y el Brent o crudos del mar del norte. De manera tal que el precio no depende de un solo factor sino de una suma de características y situaciones -previsibles o no- a lo largo de toda la cadena que pueden ocurrir en los países en que llevan a cabo su producción.

El Petróleo y el Discurso del Desarrollo

Este escenario político global, es coincidente con lo que reporta Escobar (2007, p.54) sobre la inserción de Colombia en el nuevo orden mundial. De acuerdo con Escobar entre el 11 de julio y el 5 de noviembre de 1949, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento organizó una misión económica que visitó el país, esta misión tenía por objeto formular un programa general de desarrollo para el país. En el equipo de catorce (14) asesores internacionales de diferentes campos Escobar, resalta que las áreas eran: “*comercio exterior, transporte, industria, hidrocarburos y energía, vías carretables y fluviales, servicios comunitarios, agricultura, salud y bienestar, banca y finanzas, economía, cuentas nacionales, vías férreas y refinerías petroleras. Con la misión trabajó un grupo homólogo de asesores y expertos colombianos*”.

Vale la pena subrayar que justamente las áreas en las que la primera misión que envió expertos y asesores, son coincidentes con las líneas de trabajo del sector minero energético,

particularmente, el naciente sector nacional de hidrocarburos y que en el apartado final del documento de recomendaciones, tal y como resalta Escobar este reza:

... “Colombia cuenta con una oportunidad única en su larga historia. Sus abundantes recursos naturales pueden ser tremendamente productivos mediante la aplicación de técnicas modernas y prácticas eficientes. Su posición internacional favorable en cuanto a endeudamiento y comercio la capacita para obtener equipo y técnicas modernas del exterior”...

En buena medida los resultados del informe propiciaron el fortalecimiento y crecimiento de la empresa estatal y del sector. En 1955 y con capital enteramente colombiano se produjo la primera perforación de un pozo descubierto y explotado por la compañía estatal. Este fue el inicio de un crecimiento acelerado del sector en la economía nacional, en 1961 Ecopetrol asume el manejo directo de la refinería de barranca y trece años después compra la refinería de Cartagena construida en 1956; en 1959 y muy en línea con lo trazado en el informe, se dio inicio a la construcción de infraestructura para el transporte del crudo a través de oleoductos y se fortaleció el comercio interno de sus derivados.

En el contexto internacional Lara (1998, p.3) reporta una crisis del sector y un posterior desabastecimiento de la demanda interna. Según este autor, Ecopetrol debió asumir funciones de importador de petróleo por el año de 1975; por su parte Sarmiento, L (2018, p.73) plantea que durante la década de los años 70 hubo dos crisis de sector en el mundo y que afectaron a la industria y a la producción nacional, la primera en 1973 y la segunda en 1979 ambas generadas a partir de las diferencias suscitadas por la creación de la Organización de Países Exportadores de petróleo (OPEP) entre países miembros (y las compañías de capital de controlaban la producción) durante estas, caracterizadas por los aumentos constantes de los precios internacionales del barril de crudo, fueron afectadas las economías de los países importadores de

petróleo, lo que llevaría al presidente López a incentivar la exploración de nuevos bloques productores a través de cambios en los contratos, pasando de ser contratos de cesión de producción a la creación de la figura de contratos de asociación de exploración y producción E&P. Empero de esto, de la forma en la que se afrontó y sorteó desde el gobierno colombiano; esa primera crisis internacional (1973) tuvo un importante impacto en la economía colombiana. Desencadenó aumento en la inflación, decreció la participación del sector en el PIB representando solo un 5%, cuando había llegado a generar hasta el 15%; adicionalmente, fueron consumidas de manera acelerada las reservas petroleras de la nación y disminuyó como es evidente su rentabilidad, siempre asociada al dólar estadounidense y a sus costos de producción. Para la segunda crisis, la ocurrida en 1979, la economía sufrió las consecuencias del conflicto bélico entre Irán e Irak. La exportaciones fueron congeladas, los pagos de impuestos disminuyeron y la inflación aumentó.

Sin embargo, ambos autores coinciden en que los cambios en la política petrolera de la nación permitieron aumentos en la exploración, el descubrimiento de importantes cuencas y bloques productores, el desarrollo de la infraestructura para la producción de los campos de Caño Limón, Cusiana, Cupiagua volcanera y el pauto. Este crecimiento sectorial generó uno de los fenómenos que se presenta en las zonas productoras relacionado con los patrones de asentamiento y las dinámicas poblacionales de estas áreas. Con el avance de las políticas de los sectores extractivos uno de los cambios importantes que se generó, fue la modificación de los patrones de asentamiento y el crecimiento de la población en las zonas de producción.

Desde la antropología, los patrones de asentamiento describen las normas que fija la sociedad para la ubicación de una nueva unidad familiar, ya sea producto de la conformación de un nuevo matrimonio o por el nacimiento de una generación nueva. Los patrones de residencia, en cambio,

obedecen a normas sociales, a condiciones naturales que presenta el medio ambiente, a condiciones culturales que determinan la unidad o hermandad entre ellos y a dinámicas económicas de las comunidades. Sin embargo, no es raro que los procesos de desarrollo, como la ampliación de procesos extractivistas generen desplazamientos -forzados o voluntarios- y migraciones a las regiones en las cuales existe una mayor oferta de empleo. Gaviria (2002, p.61) describe a la explotación de petróleo como un evento económico que cambia de manera radical la situación económica de los municipios en los que se realiza, de la región de la que hace parte e incluso afecta a la economía nacional, según Gaviria. *“La explotación tiene efectos directos e indirectos sobre la actividad económica nacional y regional. Las economías regionales se dinamizan y las condiciones macroeconómicas mejoran con las nuevas reservas y los nuevos recursos fiscales. Pero no todo es positivo. Las bonanzas generan corrupción y desperdicio; además las economías regionales tienen que enfrentar procesos migratorios desordenados y de gran magnitud”*.

Uno de esos efectos es la dependencia laboral de las comunidades hacía la actividad petrolera que genera un semi-abandono de las actividades agrícolas y pecuarias de las comunidades y resultado de esto se presentan nuevas configuraciones y relaciones territorio/trabajo rural en estos espacios. Según Hernández Leal (2005, p.89) del observatorio general del Banco de la Republica, La producción de crudo cambió la estructura económica de Arauca, Casanare y Meta, en donde se perdió la importancia en la vocación agrícola y ganadera frente al aumento de las actividades del sector minero. Estos efectos se incrementaron desde la ratificación del subsuelo y sus recursos como propiedad de la nación con la constitución política del 91.

La consolidación sectorial y Política en Colombia

La nueva constitución reconoció los derechos sociales de las comunidades y a su vez reforzó la propiedad del estado en sobre el recurso hidrocarburífero de la nación. A través de, la Constitución Política de Colombia de 1991, se establece la importancia de la extracción de recursos naturales no renovables, en el Artículo 330, se señala que ... *“La explotación de recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”*. Y en el Artículo 332 señala que *“El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”*

En este sentido, en el gobierno de Cesar Gaviria la explotación de crudo tomó una mayor relevancia para el sostenimiento económico del país, con el ingreso de la nación en las dinámicas de globalización y la apertura económica. La importancia en términos económicos de crecimiento de la economía es mucho más relevante, si se comparan las cifras de crecimiento económico reportadas para la década de 1960 y su respectiva comparación con las décadas de los 90's y el más reciente boom de los 2000. A pesar de su relevancia económica para el país, el petróleo – y su industria – han sido también foco de desencuentro entre la población, el gobierno y las compañías que se han dedicado a su extracción y comercialización.

La producción de petróleo en Colombia ha afrontado diferentes situaciones y fenómenos cambiantes durante las últimas décadas, en 1990 la Guerra del Golfo entre USA e Irak se reflejó en la caída del precio del barril y una disminución considerable en el PIB nacional. (Sanchez Villamil, 2010). Para inicios de los 2000 los hidrocarburos tenían un precio bajo, para la mitad

del primer cuatrienio, a nivel mundial inició una nueva tendencia en los precios del crudo liviano y con esta nueva tendencia mayores oportunidades para los campos de producción en los departamentos de Meta y Casanare, generándose así un boom en la producción y explotación de crudo. Para el año 2003 con la Guerra de Irak, se aumentó la demanda de utilización de crudo en China y en India. Con este aumento hubo un alza cercana al 150% en el precio del crudo y esto benefició a Colombia porque permitió el incremento de las exportaciones en el país, al mismo tiempo que reportó un crecimiento económico positivo para el país, pues la economía creció de 1,93% hasta 7,52% en 2007.

Sumado a esto, nuevas condiciones políticas, sociales y económicas en el país también influyeron, hubo luchas por el control de los territorios ocupados por la antigua guerrilla de las FARC-EP con grupos paramilitares -pues los diálogos con la guerrilla se suspendieron en el gobierno Pastrana - , esta guerra entre paramilitares y guerrilleros generó desplazamientos masivos de familias rurales en los antiguos territorios controlados por la guerrilla y los grupos paramilitares que a la postre ganaron el control del territorio y con la posterior desmovilización de estos, esto derivó en el control territorial por parte del Estado; generando un aumento en la confianza de inversión extranjera directa fortaleciendo su operación en los territorios petroleros.

Esto generó nuevas configuraciones del territorio, que abarcaron desde las ambientales, vistas en la transformación del paisaje, pasando por las económicas pues cambió el nivel de ocupación y empleo en los territorios y finalmente consecuencias sociales, con el aumento de población flotante y la alteración de los sistemas productivos rurales. Sin embargo, los precios internacionales del petróleo y la disminución del conflicto armado colombiano en gran parte del territorio, generaron condiciones favorables que influyeron para que aumentara la extracción de

crudo y esta actividad fuera incluida con un alto grado de importancia en los planes nacionales de desarrollo.

Según el Departamento Nacional de Planeación – DNP – (2008) durante el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) el plan de desarrollo estaba orientado a *“aprovechar las potencialidades que presenta el patrimonio geológico del país”*; mientras que, en su segundo gobierno, el plan de desarrollo fue mucho más explícito: *“La política de largo plazo implica la revisión de los términos contractuales y económicos de la actividad de exploración y explotación, con el objeto de fomentar el nivel y el ritmo de la actividad exploratoria, para permitir que el sector compita por el capital privado en las mismas condiciones que los demás países. La meta de inversión no es sostenible en las condiciones actuales de los contratos de asociación, ni tampoco con los niveles históricos de inversión privada en exploración y explotación”* (DNP; 2007).

En este mismo sentido, en el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), se promovió el desarrollo para el país a través de cinco (5) locomotoras que lo impulsarían, siendo una de ellas la locomotora minero-energética como *“principal sector para la prosperidad y la construcción de desarrollo, ligados al incremento de los precios internacionales de commodities”* (DNP; 2011). con la debacle de los precios internacionales del crudo en la crisis de 2015 se vería comprometido su desarrollo y por los cuales fueron necesarias a la postre dos reformas tributarias.

Con la constitución de 1991, además de plantear nuevas formas de organización y extracción de los hidrocarburos a través del ordenamiento territorial y las disposiciones sobre el uso del subsuelo, en ella misma se generaron espacios nuevos y mecanismos de participación ciudadana, como las consultas populares que fueron definidas a través de la ley 134 de 1994 señalando sobre

estas que: ...“*La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto*”...

Las consultas populares fueron reglamentadas por la Ley 1757 de 2017 que incluye entre otras disposiciones:

- a) Las Reglas comunes a los Mecanismos de Participación Ciudadana – Artículo 4 al 21.
- b) Las Reglas sobre convocatoria y campaña – Artículo 31 al 35.
- c) Reglas sobre votación – Artículo 36 al 40 y,
- d) Adopción de la decisión Artículos 41 y 42.

Sobre estas, la corte constitucional ha manifestado a través de la sentencia T-445 de 2016: “*Así las cosas, para esta Corporación es claro que la minería evidentemente es una actividad que afecta ámbitos de competencia de los municipios, como la regulación de los usos del suelo, la protección de las cuencas hídricas y la salud de la población, razón por la cual como lo señaló la sentencia C-123 de 2014, **los municipios sí tienen competencia para participar en estas decisiones, y que estas decisiones deben tomarse con su participación eficaz.** En esta medida, entonces, una consulta popular que trate sobre este tipo de decisiones está claramente dentro del ámbito de competencias del municipio*”.

Según estableció el consejo de estado: “*la consulta popular es una manifestación de contenido político con plenas consecuencias jurídicas*”, en tanto el pueblo se pronuncia sobre una cuestión importante de interés nacional, regional o local. **La decisión que adopta el pueblo es definitiva, en cuanto pone fin al proceso de consulta popular, y obligatoria, porque exige al gobernante incorporarla al ordenamiento jurídico** nacional, regional o local, según sea el caso,

mediante la expedición de leyes, reglamentos o actos administrativos de contenido particular y concreto”.

Para Hincapié (2017, p.84) la posibilidad de realizar Consultas Populares en los territorios, es decir, a escala municipal, es una posibilidad de expandir los derechos políticos de las comunidades en los territorios y la renovación de la democracia local en el país. Según esta misma autora citando a Baquero y Rodríguez (2015), DPFL (2015), Puyana (2016), Rodríguez (2014), Rodríguez (2012), Rodríguez y Morris (2010); los casos que han sido analizados en la literatura especializada sobre conflictos extractivistas y la participación de las comunidades en los territorios de sus áreas de influencia y operación están centrados en el derecho a la Consulta Previa, que busca ayudar a las comunidades a proteger los derechos de autonomía y sus territorios considerados ancestrales en cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Luego de la crisis en los precios del petróleo en 2015 el Gobierno colombiano ha realizado un re direccionamiento en el manejo de las inversiones sociales que realiza el propio Estado y en las que se busca haya un trabajo mancomunado, aunando esfuerzos con las compañías que operan el subsuelo del país para potenciar la inversión social voluntaria y la obligatoria que llevan a cabo estas compañías, en búsqueda de dar cumplimiento a los objetivos de desarrollo sostenible, reducir las brechas sociales y disminuir el índice de pobreza multidimensional de las áreas en donde se extraen hidrocarburos y contribuyendo al desarrollo de las ZOMAC (zonas más afectadas por el conflicto armado colombiano) establecidas en los acuerdos de la Habana en el proceso de paz con la ahora ex guerrilla de las FARC.

Al mismo tiempo que avanzan los esfuerzos del estado, el sector de hidrocarburos y las comunidades afectadas por la violencia en las zonas de conflicto y las zonas de producción, por

establecer mejores canales de comunicación y estrategias para la disminución de la conflictividad social y ambiental, se abren otros escenarios generadores de conflicto con la posibilidad de llevar a cabo la extracción de crudo a través del fracturamiento hidráulico de roca generadora. Según Lemos González, y Pedraza Rodríguez (2015, p.6) el fracking o la fracturación hidráulica es una técnica usada para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales (YNC). Los YNC se diferencian de los convencionales por el grado de permeabilidad de la roca. Esta técnica utilizada en muchos países y negada por tantos otros, ha generado conflictos socio ambientales en torno a su aplicabilidad o no y a los impactos sociales y ambientales que pueda generar.

Por tanto, en un escenario de postconflicto, reivindicación de derechos políticos y fortalecimiento de la democracia a través de conflictos sociales y luchas por el ordenamiento del territorio, permitir el uso de la técnica de fracking en el país generará nuevos escenarios de conflicto, así la discusión aún no se haya dado por terminada.

Economía Fósil: una Dependencia Estructural

Colombia ha sufrido las consecuencias de las crisis del sector de hidrocarburos a nivel global que afectaron a la economía en los 70s, al final de los 90s y los 2000s. Las dos más recientes han sido en el periodo 2014 – 2015, por la crisis de los precios de los commodities y en el 2020 causada por la desaceleración económica relacionada con la pandemia del Covid- 19. Sin embargo, en este documento se centrará no en las causas de las crisis sino en la forma de afrontarlas desde la institucionalidad.

Las últimas dos crisis han tenido como común denominador una recesión en el precio del barril de petróleo, por un exceso en la oferta de crudo. Al disminuir la demanda de los países industrializados baja el precio del petróleo y se afecta directamente en los países dependientes de su producción y exportación: el déficit fiscal, la deuda pública, el consumo, las exportaciones, la balanza de pagos, la tasa de cambio, la inversión, las importaciones, el empleo, la inversión extranjera directa e incluso la presencia de compañías operadoras en el país.

Los ingresos fiscales de la nación se ven afectados de manera positiva o negativa con las fluctuaciones de los precios en el petróleo. Cuando el precio internacional del crudo aumenta y las exportaciones se mantienen constantes o se aumenta la producción por el precio de bien, hay una apreciación del tipo de cambio en la moneda local, también hay un mayor flujo de ingresos en regalías y mayor disponibilidad de inversión a nivel local y nacional. Por el contrario, cuando se presenta una reducción en el precio sea por los precios internacionales del commodities debido a su baja demanda o aumentos en la producción de parte de la OPEP como presión geopolítica se devalúa la tasa de cambio, se debilitan las exportaciones y se afectan las importaciones, se disminuye la capacidad de inversión, la balanza de pagos de la deuda y se afecta así de manera negativa a las finanzas del Estado.

Esto en términos generales se presenta con normalidad en todos los países en los cuales se lleva a cabo la extracción de recursos naturales no renovables, sin embargo, las dificultades aparecen cuando la economía de los países está basada en la extracción de estos recursos naturales y la dependencia hacia estos pone en riesgo los recursos económicos con los que funciona una nación. Cuando la bonanza desaparece bien sea por la disminución en el precio del recurso o por el agotamiento del mismo, aparece un fenómeno conocido como “enfermedad holandesa”, este es una forma en la que se reasignan los recursos que tienen como destino aquellos bienes transables diferentes del recurso natural, pero que están ligados con este (Sachs y Larraín, 1994). En otras palabras, todos aquellos bienes que están conectados de alguna manera con el recurso natural y que se ven afectados (detenidos) por la baja producción del recurso natural. Piense el lector en la infraestructura hotelera, de transporte, servicios alimenticios, etc; que está asociada a la extracción de petróleo. En medio de una crisis al bajar el precio del crudo, las compañías operadoras reducirán sus gastos operacionales para mantener su rentabilidad y solo aquellos trabajos que son indispensables para la operación serán mantenidos. Al disminuir el flujo de trabajo y de personal se afecta a la economía local que depende en gran medida de esta actividad y es allí cuando se produce el fenómeno de la enfermedad holandesa.

Como se vio más arriba, Colombia ha sacado provecho a las bonanzas petroleras de los 90s y a la más reciente luego de la crisis económica mundial del 2008. Cambios en la configuración política y reevaluación del precio en los crudos livianos permitieron que el país disfrutara de “las mieles del capitalismo petrolero” sin ser un gran productor de petróleo. Esa bonanza hizo que vía los elevados precios internacionales del petróleo se estimulara la exploración y se ampliara el margen de inversión extranjera en la producción del sector en Colombia, generando de esta manera un mayor flujo de ingresos por recursos fiscales y regalías para el gobierno nacional y los

gobiernos locales. Como ejemplo de esta bonanza, para 2013 el gobierno nacional recibió ingresos superiores al 3% del PIB y por la vía de las regalías los gobiernos locales alcanzaron a recibir cerca del 1,5% del PIB en 2012.

En general, las cifras indican que la bonanza petrolera de los últimos años tuvo un impacto mayor al de la bonanza de los años noventa, especialmente por los elevados precios externos del petróleo, que estimularon la exploración, la inversión extranjera en el sector y la producción de crudo en el país. El comportamiento de estas variables permitió aumentar a más de 50% la participación de las ventas externas de petróleo en el total de las exportaciones, mejorar los términos de intercambio del país y generar un flujo significativo de recursos fiscales al gobierno nacional central y a las regiones. Cabe recordar, que el gobierno nacional alcanzó a recibir ingresos superiores al 3% del PIB en el 2013 en tanto que las regiones se beneficiaron de un flujo de rentas por regalías petroleras que alcanzó un máximo de 1.5% del PIB en 2012.

La importancia del sector desde el punto de vista fiscal es muy alta, una bonanza o una crisis repercuten en el aumento o en la disminución de los flujos de impuestos y regalías, al mismo tiempo que pueden afectar además a los ingresos del gobierno cuando se ven comprometidas las empresas del estado. En el periodo comprendido entre 2006 y 2018 el crecimiento de la industria se mantuvo constante (gráfica 1). De acuerdo con La Asociación Colombiana del Petróleo – ACP – el 52,7% de las exportaciones del país para el año 2014 (mayor punto de producción y valor previo a la caída) provino del sector de hidrocarburos, esto equivale al 19,6% de los ingresos del gobierno nacional.



Ilustración 3 Producción de Petróleo en Miles de Barriles diarios (KPDB)

Cuando los países dependen en mayor medida de las rentas extractivas, como en el caso de Colombia, las fluctuaciones en los precios internacionales de los commodities los ponen en una situación vulnerable, ya que la utilización y manejo de las rentas y excedentes producidos por estos recursos dependen en gran medida de la fortaleza institucional de estos países. Dependiendo de esta fortaleza institucional algunos países establecen fondos de ahorros o de estabilización para tiempos de crisis y en otros se producen aumentos en el consumo y en el gasto de inversión buscando mejorar su infraestructura o atender problemas y necesidades básicas de estas sociedades (Perry, Bustos y Sui-Jade Ho,

2011). El principal problema es desde el punto de vista fiscal, es financiar gastos permanentes y operacionales a través de ingresos cuya certeza de mantenimiento no es clara, ya que por su naturaleza pueden verse reducidos e incluso desaparecer.

A nivel local o territorial un decrecimiento en las regalías que se perciben por el pago de los derechos de explotación afecta la ejecución de programas sociales, la inversión en infraestructura y el pago de impuestos de las empresas y cadenas de servicios asociadas al commodity, lo que

genera una mayor dependencia de estos recursos. Esto produce que los gobiernos intenten reducir el gasto público y busquen alternativas de ingreso, tratando de evitar un déficit en los gastos operacionales del país y que se llegue a una situación de insostenibilidad fiscal (Baffes, Kose, Ohnsorge y Stoker, 2015).

En Colombia existen 18 cuencas sedimentarias en las cuales se estima, según datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, unas reservas equivalentes en 37.000 mil millones de barriles de petróleo (ANH 2020) y que son distribuidas en 450 campos de exploración y explotación.

La inestabilidad Institucional

Para abordar el desarrollo del capítulo cuatro (4) dedicado al análisis de la inestabilidad institucional y que busca dar respuesta al objetivo específico número dos: “Conceptuar y teorizar sobre los efectos que la inestabilidad institucional tiene sobre los territorios productores de hidrocarburos”, el lector podrá relacionar la revisión de la evolución histórica de la explotación de crudo con los conceptos sobre instituciones extractivas que serán trabajados en este aparte, buscando evidenciar a través de este capítulo, cómo a través de esa “evolución” institucional y los cambios acaecidos con la presentación de coyunturas críticas, derivó a juicio de quien escribe, en el establecimiento de instituciones extractivas entendidas estas de acuerdo a lo planteado por Acemoglu y Robinson (2020, p,98) como aquellas que “tienen como objetivo extraer rentas y riquezas de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto”.

La inestabilidad institucional relacionada con las industrias dedicadas a la extracción tiene bases arraigadas en la cultura e instituciones políticas del país. La estrecha relación entre la política y las instituciones está marcada por intereses de las elites que gobiernan y para quienes es mejor mantener instituciones extractivas que les beneficien económicamente, que establecer instituciones inclusivas con el resto de las personas o grupos que de alguna manera tienen asiento en estos temas políticos/institucionales.

De acuerdo con la tesis de estos mismos autores, las instituciones inclusivas son pluralistas, centralistas y se ocupan del crecimiento y la prosperidad, además de generar posibilidades de crecimiento y participación, este tipo de instituciones promueven el desarrollo de talentos en las personas en diferentes actividades económicas propias de una democracia y de una economía de libre mercado con instituciones económicas competitivas.

Aquí es dónde aparece el primer punto de inflexión en este análisis, Colombia para muchos historiadores es conocida como la democracia más antigua de América Latina, esto es cierto en buena medida, sin embargo, al poder siempre ha accedido por vía democrática una elite muy pequeña conformada a nivel nacional por 54 familias, de acuerdo con la fundación Pares y su director León Valencia. Estas 54 familias crean autoritarismos subnacionales o regionales y son quienes toman las decisiones sobre quién accede al poder regional. A nivel nacional la elite es aún más reducida, pues es la agrupación de estos clanes subnacionales o regionales en grupos más pequeños. En un país con instituciones políticas inclusivas, este fenómeno no se presentaría, por ello una primera afirmación sobre la debilidad institucional del país, está relacionada con la conformación de instituciones políticas extractivas (no del extractivismo per se sino del tipo de relaciones políticas).

Un segundo postulado propuesto en este análisis está relacionado con el modelo económico nacional, no en la búsqueda de desvirtuar o validar el tipo de modelo establecido, pues la discusión no es económica, sino sociológica y está relacionado con los modelos de gobernanza entre los espacios de producción y los espacios de acumulación. Para Acemoglu, la gobernanza está compuesta por tres tipos de instituciones diferentes, en la primera de ellas se ubican los procedimientos de decisión política y el control democrático, esta primera es **la institución política**. Una segunda institución que es la encargada de proveer bienes y servicios públicos a la población es **la Capacidad Estatal**; y la última está relacionada con **La Regulación de las instituciones económicas** y se encarga de incentivar o frenar algunas actividades en este orden.

Es un problema de gobernanza entre las instituciones y los recursos naturales, porque, las instituciones económicas a menudo trabajan de la mano con las instituciones políticas y son estructuradas por esta élite que detenta el poder para beneficiarse de los recursos naturales que

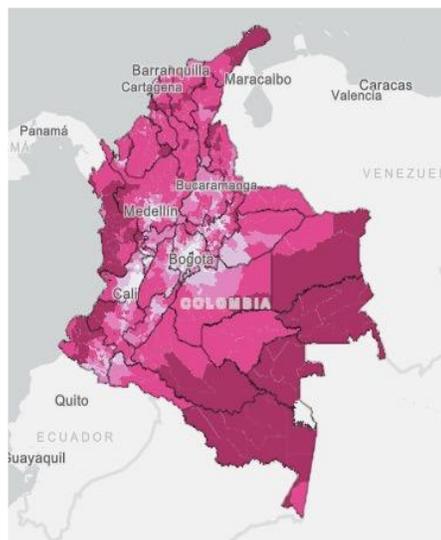
son recursos de uso común. Los conflictos socio-ambientales aparecen cuando el medio ambiente influencia directamente a las instituciones porque las personas que no pertenecen a la élite ven afectados sus medios de vida.

No se trata de una discusión sobre el modelo y su crecimiento o no, tampoco sobre como los ciclos de Kondrátiev pueden identificar los momentos de crisis y agotamiento del modelo, en sus diferentes fases (expansión, estancamiento y recesión) que podría revisarse con los apartados anteriores; sino de cómo hay una fuerte división en la forma de evaluación y aproximación a los fenómenos económicos y sociales. Esto debido a que el crecimiento de la economía o el desarrollo económico (sin ser sinónimos) del país, no son los únicos indicadores de desarrollo en el país, por esto debe distinguirse entre desarrollo económico y desarrollo humano.

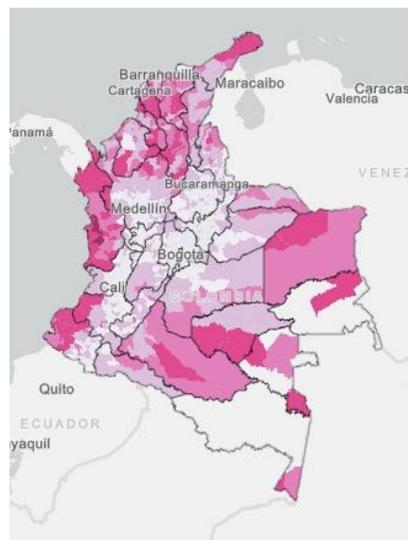
Las diferencias entre los espacios de producción y acumulación son evidentes, el desarrollo económico y el bienestar social no es el mismo en la provincia de Alberta en Canadá que en el departamento del Meta en Colombia, esto porque mientras en Puerto Gaitán se extrae el crudo, la acumulación se produce en Calgary o en las islas Caimán a dónde se transfieren los recursos económicos de esta transacción.

Las instituciones políticas y económicas extractivas, así como la regulación y la capacidad estatal en los países de renta media y baja que basan su economía en el extractivismo de recursos naturales como en el caso colombiano, crean o mantienen un paisaje físico que sostiene la organización de estas instituciones en cada uno de sus eslabones. No en vano las estadísticas de pobreza multidimensional se mantienen altas en las zonas de extracción y son estas las de mayores índices de desempleo. Este mantenimiento del paisaje de extracción, contrasta con el paisaje de consumo, es un paisaje opuesto en el que quien es poseedor de los factores de producción consume y acumula sus ingresos y sus rentas. Cuando las comunidades exigen su

derecho a la construcción de su territorialidad aparecen los conflictos y es ahí cuando se afectan los modos de producción capitalista y por ende los espacios de producción y lo que en ellos se lleva a cabo afectan a los espacios de acumulación de capital y al capitalista.



Medida de pobreza multidimensional municipal (centros poblados y rural disperso)



Medida de pobreza multidimensional municipal (cabecera municipal)

Ilustración 4 Índice de Pobreza Multidimensional IPM Principales departamentos productores de Hidrocarburos en Colombia

Es evidente de acuerdo con la ilustración No.4 que las zonas rurales y rurales dispersas, en donde se extraen los hidrocarburos, la pobreza multidimensional es mayor. Se mantiene el paisaje de extracción y la pobreza multidimensional en estas zonas en los departamentos con producción petrolera se ubica entre el 50% y el 75% de privaciones. No así en las zonas urbanas o de cabecera municipal de estos municipios y departamentos, en los cuales la economía crece generando dependencia del recurso extraído y reproduciendo el síndrome de enfermedad holandesa.

Una arista adicional que no se va a incluir en el análisis pero que modifica profundamente a las instituciones políticas en cuanto al desarrollo de las herramientas de política y de control económico relacionadas con los procesos de producción extractivista es la corrupción. Gudynas plantea que, existe una correlación directa entre los extractivismos y la corrupción, según el autor *“Allí donde la aplicación rigurosa de la normativa impediría aprobar proyectos extractivistas por sus agudos impactos, se apelaría a la corrupción para poder imponerlos de todas formas”*. Si bien, esta afirmación está sustentada en rigurosos estudios de caso, no es el objeto de esta revisión corroborar dicha correlación, sin embargo, es importante plantear su existencia, tal vez como herramienta de las transnacionales o los gobiernos nacionales para permitir tanto la operación como la generación de regalías para la nación y para quienes están relacionados con el acto corrupto.

La tesis de Acemoglu y Robinson muestra que las instituciones políticas y económicas son determinantes para saber si un país se encuentra por el camino de la prosperidad o de la pobreza. Estas, están definidas por la política y las instituciones políticas que modifican a las instituciones económicas como se vio más arriba, sin embargo, la pobreza ha sido tratada de explicar desde diferentes visiones, por ello el lector encontrará una comparación entre las ideas planteadas por Collier conocidas como las trampas que llevan a un país a la pobreza y las teorías que no funcionan expuestas por Acemoglu y Robinson, el objeto de esto es mostrar que en clave de extractivismo y de los territorios extractivistas, estas sí tienen incidencia en este tema particular y que además son acentuadas por la debilidad institucional que conmina a esos territorios a la pobreza.

Las trampas de Collier Vs Las Teorías que No funcionan de Acemoglu y Robinson

Se han propuesto diferentes teorías para explicar el fracaso económico, social y político, así como, la pobreza en los países. Collier en el club de la miseria plantea una serie de trampas en las que caen los países y que impiden su desarrollo. Por su parte Acemoglu y Robinson parten de la descripción de diferentes teorías (las más comunes) que no funcionan para explicar estos fracasos y posteriormente centran su discusión en la naturaleza de las instituciones presentes en esos países. A través de este postulado logran articular las diferentes teorías, las suyas y en las que caben las propuestas por Collier por ejemplo, más como un síntoma de la enfermedad y no la causa de la misma.

Para centrar la discusión en los territorios en los cuales tienen su accionar las industrias extractivas, es importante definir al extractivismo, para ello se construirá una definición a partir de Wagner y Gudynas: El extractivismo o las actividades llevadas a cabo por la industria extractiva, hacen parte de un modelo de economía que se basa en la extracción y comercialización de recursos naturales (renovables o no) obtenidos a gran escala. Tienen sus bases en la mercantilización del medio natural y en su mayoría hacen parte del superciclo de los commodities, al ser productos que se venden por volumen. Estos modelos de economía extractiva se adaptan muy bien en países en los cuales las instituciones políticas y económicas son instituciones extractivas. En Colombia se extraen entre otros: Oro, carbón, petróleo, gas natural, gas licuado del petróleo (glp), níquel, ferroníquel e incluso hay yacimientos de coltán; sin embargo, el análisis se llevará a cabo específicamente en el sector de hidrocarburos.

En el club de la miseria Collier aduce que hay cuatro trampas en las que caen los países que los mantienen en la miseria y Colombia, cumple con las condiciones de tres de ellas. La primera es la Trampa del conflicto, la segunda es la trampa de los recursos naturales y la tercera es el mal

gobierno en un país pequeño. Frente a la primera trampa, Colombia ha vivido diferentes conflictos armados de origen político con diferentes actores y por razones diversas de manera simultánea. El conflicto armado también ha estado ligado a la extracción de hidrocarburos como actor territorial, lo que en este caso particular lo vincularía con la trampa de los recursos naturales.

Hay razones de tipo histórico relacionadas con los órdenes social y político, problemas de tenencia y distribución de la tierra, e implementación y desarrollo de políticas económicas que, favorecieron intereses de empresas transnacionales para la extracción del crudo y generaron descontento regional al respecto. Este caldo de cultivo se presentó en la región del Magdalena medio colombiano en donde se instaló y fortaleció la lucha armada del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Para Medina Gallego (2010, p.127-128) una de las razones por las cuales se ha mantenido el conflicto armado con el ELN es el desacuerdo con el manejo de la política económica y la generación de recursos del sector de hidrocarburos; por ello, una de las actuaciones por las que este grupo ha sido reconocido, son los atentados a la infraestructura de transporte de crudo. Esto, además de los efectos causados por la extracción del petróleo, causa daños ambientales a los ecosistemas en donde se llevan a cabo dichos atentados. Su componente ideológico y su doctrina política han hecho que este grupo guerrillero estableciera su estrategia de lucha y poder popular, a través de la búsqueda de un capital político fundado en procesos de movilización y organización social, junto con la estrategia militar y de financiación económica.

Collier (2007, p.67) plantea que *“si bien el riesgo de la violencia aumenta ostensiblemente cuando hay al menos un pozo, cuando hay dos pozos en la zona el riesgo empieza a disminuir de nuevo. Y con veinte pozos es todavía más bajo.”* Sin embargo, las razones que han motivado la

lucha armada del ELN están directamente relacionadas con la política económica y las utilidades de la producción del sector de hidrocarburos, es decir, las razones son de corte institucional y al mismo tiempo responden a las dinámicas que se presentan en las instituciones políticas y económicas de tipo extractivo; de acuerdo con lo planteado con Acemoglu y Robinson.

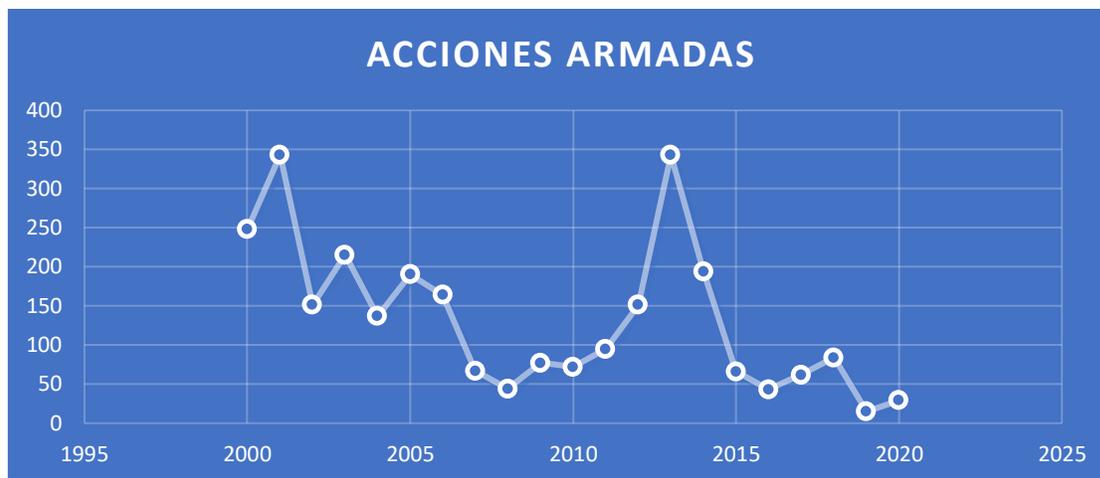


Ilustración 5 Acciones Armadas contra la infraestructura Petrolera en Colombia

Una muestra de ello son las prácticas que lleva a cabo este grupo insurgente para su sostenimiento. El ELN a través de instituciones políticas (ilegales) extractivas, ejecuta chantajes y extorsiones para facilitar o permitir el funcionamiento de los procesos de extracción y transporte de crudo, pero no es no es el único actor que hace parte del conflicto y de esta institución; es tan responsable como la contraparte que cede ante la extorsión y al Estado que permite que esta se presente. Y aunque dicha extorsión -si la hubiere- se sigue presentando desde hace casi 60 años, no se podría explicar de acuerdo con el planteamiento arriba expresado ¿por qué se mantiene aún el conflicto? y ¿por qué el riesgo de la presentación de este no disminuye?, cuando debería reducirse bajo esa lógica, pero la gráfica No. 3 que muestra las acciones armadas

en contra de la infraestructura petrolera en Colombia da cuenta que esa no lógica no se aplica en este caso.

En este punto es necesario recordar las razones por las cuales se fortaleció el ELN, según Medina Gallego (2010, p.185) “*También influyeron los nexos políticos y la solidaridad entre los campesinos y los obreros petroleros de Barranca y el empuje revolucionario del movimiento estudiantil de Bucaramanga y Bogotá*”. Esto permitiría concluir que, si bien Collier presenta los fundamentos suficientes para explicar en parte la violencia y su relación con los recursos naturales, hay casos particulares como el conflicto armado con el ELN que no podrían explicarse en este sentido; sino que siguen más la lógica de las instituciones extractivas expuestas por Acemoglu y Robinson.

En este mismo sentido cabe resaltar que las instituciones políticas extractivas en casos como el de Colombia, con la existencia de grupos ilegales se manifiesta en el fracaso económico local/territorial al no generar otras formas de actividades económicas y perpetuar la dependencia de la misma completando un círculo vicioso que mantiene estas instituciones extractivas.

Esto confirma lo planteado por Acemoglu y Robinson (2020, pag 441) “*La extracción allana el camino para el conflicto*” cuando no existen instituciones políticas o económicas inclusivas que trabajen de manera participativa las decisiones y las posturas políticas de quienes no pertenecen a la elite, porque, siguiendo a los mismos autores: “*el legado de las instituciones extractivas , que concentran el poder y la riqueza de aquellos que controlan el Estado, abre el camino a disturbios, contiendas y guerras civiles*”, en síntesis el conflicto se mantiene por dos razones: 1) es el motor que mueve a las instituciones extractivas impuestas por la elite gobernante y 2) En la búsqueda del poder, los otros grupos que quieren convertirse en la “nueva elite” entran en la dinámica de la institución extractiva.

De manera particular Snyder (2006, p.47) muestra que “*si los gobernantes logran forjar instituciones de extracción que les permitan controlar las rentas generadas* – debido a la operación de extracción de recursos naturales, y mantenerlos fuera del alcance de los grupos armados ilegales – *estos recursos de hecho pueden contribuir a mantener el orden al brindarles los ingresos necesarios para gobernar*”, esto es explicado muy bien en el caso de Botsuana por Acemoglu y Robinson, sin embargo, en ese caso se debió a la existencia previa de instituciones políticas y económicas inclusivas.

Acemoglu y Robinson plantean por su parte otras tres teorías que tampoco funcionan del todo para explicar el fracaso de los países y en este caso de los territorios en donde la industria extractiva opera. La hipótesis geográfica, la hipótesis de la cultura y la hipótesis de la ignorancia. Los trabajos de Rettberg y Prieto (2016, p.7) muestran que el factor espacial – el territorio – es determinante, pues de manera general los conflictos sociales, ambientales o armados, han tenido presencia no en todo el territorio nacional, sino en los lugares en los cuales se lleva a cabo la explotación y/o existe la perspectiva de esta. En esta misma visión Elbadawi y Soto (2015, p.92) afirmaron que el contexto institucional es decisivo, sin embargo, el fracaso de los países y en este caso de estos territorios, si bien puede ser explicado por las diferencias territoriales y geográficas, son las instituciones políticas que se crean en estos territorios las que determinan su eventual forma y velocidad de fracaso.

Piense el lector en una zona del país con altos índices de conflictividad social, altos niveles de pobreza, desempleo y sin la presencia del estado, un lugar sin esperanzas; Un ejemplo claro de esta situación fue la llegada de los grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) al departamento del Meta y particularmente al municipio de Puerto Gaitán a finales de los noventa para disputar el territorio con la otrora guerrilla de las Farc. Una vez estos se hicieron

con el control territorial llegó la presencia del Estado con el ejército y tiempo después gracias a la reprimarización de la economía, el municipio vivió el boom del petróleo con campo Rubiales. En este caso la geografía es diferente a la del Magdalena medio santandereano, la cultura también es diferente, pero la institución política extractiva llevada a cabo por los paramilitares para “liberar” a la petrolera del frente 39 de las farc, fue la misma que utilizaron el ELN con las empresas extractivas. Al mismo tiempo que se elegía en el municipio a Oscar Bolaños, el político más influyente de Puerto Gaitán en los últimos 20 años, dos veces alcalde y padrino político de dos alcaldes más. Bolaños fue condenado a 72 meses de prisión por el delito de celebración de contrato sin cumplimiento de requisitos legales en concurso heterogéneo y sucesivo. La falta de instituciones en estos lugares realiza una simbiosis con los políticos locales, estos a su vez están aliados con sus clanes regionales y los grupos nacionales que explotan la falta de ley y control de estas zonas del país permitiendo que los grupos insurgentes locales actúen, o en su defecto construyendo sus propios ejércitos paramilitares para que estos los hagan.

Otra hipótesis planteada por Acemoglu y Robinson como una de las hipótesis que no funcionan para explicar el fracaso de los países o su relación con la prosperidad o no, es la hipótesis de la cultura. Esta hipótesis es útil en el sentido en el que muchas de las normas sociales que se relacionan con la cultura son importantes para los grupos sociales que las viven, sin embargo, como muestran Acemoglu y Robinson (2020, pag.77) “*algunas diferencias notables en prácticas, normas y valores... son el resultado de caminos divergentes*” que toman diferentes grupos sociales a partir de las instituciones políticas que han creado, de tal manera que esta hipótesis tampoco es una causa del fracaso sino más bien una consecuencia.

Por último la hipótesis de la ignorancia planteada por Acemoglu y Robinson se puede relacionar con la teoría de Collier sobre el mal gobierno en un país pequeño, porque ambas

dependen de las instituciones y deberían estar orientadas a resolver el problema de “la pobreza”. Eso en teoría, porque si la solución para salir de la pobreza es aumentar los niveles de educación de la población, los gobernantes, quienes hacen la política, no estarían cumpliendo con su trabajo a nivel local y nacional. La pobreza monetaria según el DANE para 2020 la sufre el 42% de la población, esto quiere decir, que de cada 100 colombianos hay 42 que subsisten con menos de un dólar diario (\$3800). Así mismo, la pobreza multidimensional pasó entre 2019 y 2020 de 34,7% a 37,1% en las zonas rurales y rurales dispersas, esto llama aún más la atención si sabemos que las actividades del sector extractivo en su mayoría se llevan a cabo en zonas rurales y rurales dispersas. De hecho en estas zonas, la pobreza multidimensional triplica a la de las cabeceras municipales.

En educación el panorama no es más alentador, por citar dos ejemplos, los departamentos de Meta y Casanare solo tiene el 35% y el 27% en cobertura en educación superior, lo paradójico es que la asistencia en ambos departamentos es casi universal para primaria y va disminuyendo a medida que aumenta el nivel educativo, por ejemplo en Casanare, de acuerdo con el triage Social del DANE para 2019 “*Villanueva, Tauramena, Paz de Ariporo, Maní, Sabanalarga y Monterrey tuvieron una cobertura entre el 50% y el 60%; Yopal, Aguazul, Pore, La Salina, Orocué, Nunchía, Hato Corozal, Támara, Sácamá, San Luis de Palenque, Trinidad y Chámeza tienen coberturas entre 26% y 50%. Finalmente, Recetor tiene una cobertura de 6%.*”. Lo paradójico de la situación es que Casanare produce casi el 2% del Producto Interno Bruto de la Nación y la mayoría de los recursos de este provienen de los extractivismos petroleros que se llevan a cabo en estas zonas. En el Meta la situación no es distinta, porque aunque este departamento produzca el 3,6% del PIB Nacional la cobertura en educación en promedio no es mucho mayor que la de Casanare, si bien hay municipios como restrepo que tiene una cobertura de 109,5% Mapiripan

tiene el 6%, Puerto Concordia el 10% y la Macarena el 12%. Esto se produce porque en las zonas más alejadas de los cascos urbanos el desarrollo de infraestructura es menor y la presencia del estado es reemplazada por la industria extractiva, tema del que se profundizará más adelante.

A pesar del importante peso para la economía del país, estos departamentos y su gente siguen teniendo condiciones socioeconómicas difíciles y necesidades básicas insatisfechas que afectan a la dignidad humana. Como se verá en el mapa a continuación, el IPM de Colombia en términos generales es el de un país pobre. Las zonas de extracción de recursos naturales (rurales y rurales dispersas) lejos de las ciudades capitales presentan índices superiores al 30%. De acuerdo con el documento Conpes 150 (Conpes 2012, pag, 5) en el Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia), el Departamento Nacional de Planeación adaptó su metodología con base en la metodología de Alkire y Foster (2007, 2011) del Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI). Según este documento *“El IPM Colombia es un indicador de carácter multidimensional que incorpora diferentes variables de calidad de vida en cinco grupos o dimensiones.”* Cabe resaltar que para Colombia se es pobre multidimensionalmente cuando las privaciones superan el 30%, otros países en la región tienen un porcentaje menor para determinar su pobreza (Perú 21,5%; Chile 22,5%; Argentina 33,3%).

Las regiones productoras de hidrocarburos en Colombia son pobres multidimensionalmente con índices que superan de lejos el 30% de privaciones (aunque el ajuste se haya hecho para minimizarlo) como se puede ver en el mapa siguiente. Los departamentos de Casanare, Meta, Caquetá, Putumayo, Bolívar y Arauca, tienen privaciones por encima del 30% y en algunos casos municipales por encima del 50% y hasta el 70% porque las instituciones políticas y quienes toman las decisiones nacionales y locales, deciden mantener esos niveles de pobreza y privaciones.

Las economías extractivas generan riqueza para los países a partir de sus recursos naturales, pero son las instituciones políticas extractivas las que permiten que esta riqueza sea creada para que de igual manera, sea extraída por quienes dominan y mantienen las instituciones extractivas. El problema de la educación, la ignorancia y el gobierno en los territorios pequeños se mantiene de manera deliberada porque una sociedad educada no tendrá la necesidad económica de vender su capacidad de decisión a instituciones políticas extractivas que le mantengan niveles de pobreza multidimensional y monetaria cercanos a la línea de miseria.

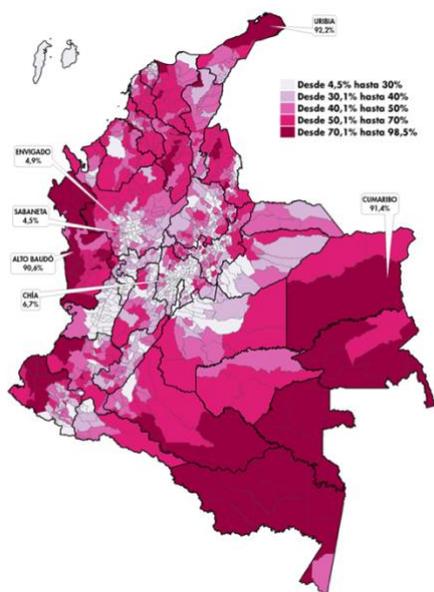


Ilustración 6 Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia. Fuente DANE 2018

La Inestabilidad Institucional: La naturaleza del conflicto y el conflicto en la naturaleza

Una de las maneras en las que se pueden entender y analizar el comportamiento y las formas de actuar de las instituciones políticas extractivas, radica en cómo estas responden a coyunturas críticas. Acemoglu y Robinson (2020, pag. 127) definen a las coyunturas críticas como “*un gran acontecimiento o una confluencia de factores que trastorna el equilibrio económico o político existente en una sociedad*”. El lector podrá cuestionarse sobre ¿qué o cuáles son coyunturas críticas en la industria extractiva?, la respuesta es más bien ambigua e incluso superficial, pero al final una coyuntura crítica en la industria extractiva o cualquier otra, dependerá del contexto y las interacciones que ocurren en torno a este.

El efecto de una coyuntura crítica puede ser un arma de doble filo, ya que, este determinará si rompe el ciclo de las instituciones extractivas y genera los cambios que las sociedades requieren, creando instituciones políticas y económicas inclusivas o podría por el contrario, intensificar la permanencia de instituciones políticas extractivas. La ocurrencia de una coyuntura crítica viene acompañada de pequeños detalles que importan y que están relacionados con las desigualdades institucionales que generan respuestas distintas, nuevamente dependiendo del contexto.

Esto conduce al análisis de posibles coyunturas críticas en el sector extractivo. Como se vio más arriba, el sector ha sido vinculado de diferentes maneras a coyunturas críticas que generan conflictos sociales y socio ambientales, por ejemplo, cambios en la política y el modelo desarrollo orientado a los extractivismos generó en un principio la aparición del ELN; cambios en la política fiscal y en el sistema general de participaciones en relación con el sistema general de regalías, generaron choques y modificaciones a la constitución y varios cambios en el sistema general de regalías que sufrió una modificación recientemente y cuyos efectos se verán meses más adelante. Cambios en los precios internacionales del crudo que afectan directamente a la

economía de los países dependientes de extractivismos y condiciones externas que pueden llegar a afectar la conflictividad en las comunidades (como la pandemia del Covid-19). La emergencia de una nueva conciencia social y ambiental y la necesidad de ejercer la territorialización por parte de comunidades de las zonas de extracción han generado movilizaciones sociales que pueden convertirse con conflictos sociales que generen coyunturas críticas, así sea a nivel local.

Existe un vínculo entre justicia social y explotación ecológica, este vínculo está mediado a través del ejercicio de poder que modifica los procesos sociales a través del control del territorio o de la modificación del espacio. En el espacio físico en la mayoría de las oportunidades solamente hacen presencia las comunidades y las empresas, el estado brilla por su ausencia generando al mismo tiempo la aparición de conflictos sociales. Lo que confirmaría lo planteado por Montañez Gómez (2001) cuando afirma que el territorio es un concepto relacional que marca vínculos de dominio, poder o apropiación de un espacio geográfico por parte de una persona o colectivo de personas derivando entre otras formas de acción colectiva en protestas.

Las protestas que se han presentado por el crecimiento de la industria extractiva del país pueden verse en la gráfica No.2 y tienen su asiento y razón de ser en el inconformismo ciudadano; éste relacionado con grandes condiciones de inequidad social, niveles altísimos de necesidades básicas insatisfechas y pobreza multidimensional. Si bien esto es cierto, se afirma desde el gobierno que gracias a la renta generada por la industria petrolera y la extractiva en general, se ha contribuido a impactar positivamente algunos indicadores sociales, sin embargo, es difícil demostrar esta relación tanto por la ausencia de datos del desarrollo socio-territorial, como por la posible incidencia de otros factores socioeconómicos estructurales en los indicadores negativos, especialmente los relacionados con pobreza multidimensional y que como

se argumentó anteriormente están relacionados con la institución extractiva que se implementa para mantener el ciclo de extracción económica que favorecerá a la elite dominante.

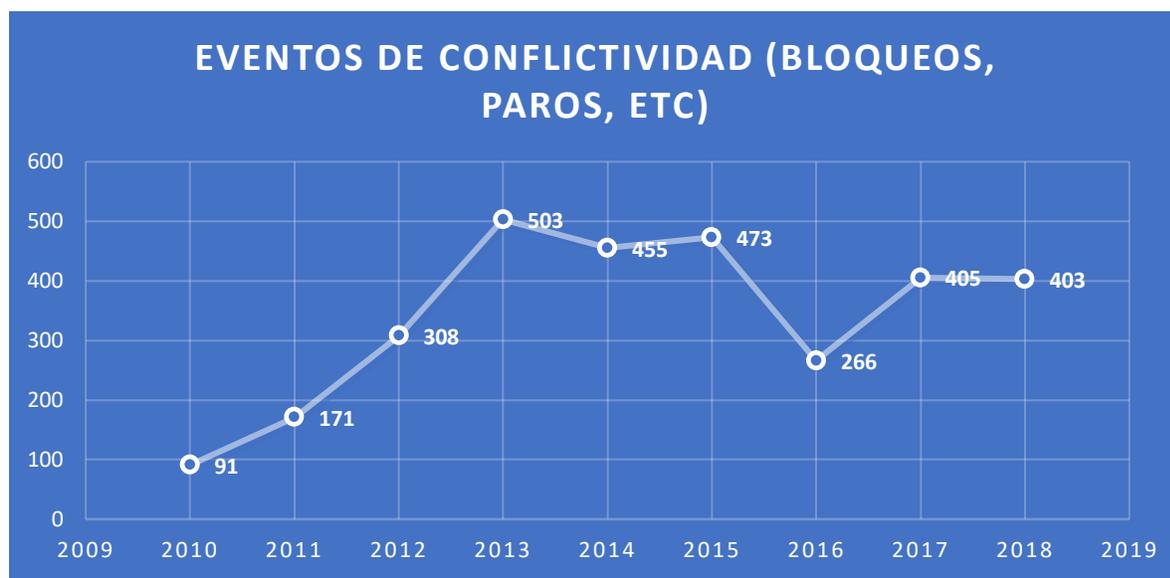


Ilustración 7 Eventos de Conflictividad Petrolera en Colombia

Estas manifestaciones son muestras de acción colectiva; una respuesta al problema del individuo en las sociedades postindustriales cuyos recursos simbólicos aumentan el potencial de "individualización", de forma que favorecen la autonomía, la autodefinición, la posibilidad del metaconocimiento y la metacomunicación (Rodríguez Giralt, 2002). Son expresiones que buscan cambiar un estado de cosas poco satisfactorias para alguno de los actores mediante acciones diferentes que incluyen: apelar a una instancia mayor, generar movilización de la opinión pública a través de protestas, marchas y/o espacios de negociación colectiva no violentos y apegados a la ley. Lo que confirma lo planteado por García (2005, p.23)

“a partir de 2005, con la ampliación del sector minero y de hidrocarburos, se produce una expansión de los repertorios de movilización social que van desde las marchas, los bloqueos de vías, las huelgas y los paros cívicos, las tomas de entidades públicas, las acampadas, huelgas de hambre, acciones de desobediencia civil, hasta la recolección de firmas, las vigiliadas, el uso de mecanismos de participación ciudadana y de protección individual y colectiva establecidos constitucional y legalmente, las declaratorias de emergencia social y ambiental, la construcción de alianzas y redes locales y regionales, la participación en otras de carácter transnacional, y el uso de redes de comunicación a través de Internet”.

El país además hizo un cambio en la política nacional de seguridad y defensa y llevó cabo un proceso de paz con la guerrilla de la FARC; eso también implicó un cambio en la forma de comunicar y establecer el relacionamiento con las comunidades, haciendo tránsito de una política represiva por parte del Estado y la Fuerza pública en los gobiernos de Uribe, a una apertura al diálogo y respeto por los derechos humanos en los gobiernos Santos. Esta coyuntura crítica se rompe de nuevo con la elección de Iván Duque, que es recibido con un estallido social que aún se mantiene.

En 2011 entró en vigencia una modificación al sistema general de regalías que disminuyó el cupo de regalías para municipios y departamentos productores, esto incidió políticamente en la aparición de conflictos y produjo un auge de consultas populares que tenían como fin restringir el desarrollo de las actividades de la industria de hidrocarburos, que sería desestimada por la Corte Constitucional en 2018. En 2015 se presentó una caída en los precios internacionales del petróleo, que incidió también en la presentación de conflictos, pues a menor inversión en los procesos de producción las inversiones sociales obligatorias y voluntarias también se recientes presentándose conflictos sociales y ambientales.

En esta aparición de conflictos socio ambientales entendiéndolos como amagos de cambios o pequeñas coyunturas críticas a nivel local que pueden derivar en el orden nacional, es importante hacer énfasis en dos cosas: 1) Las instituciones económicas (extractivas o inclusivas) y el medio ambiente van de la mano; pueden desarrollarse herramientas económicas que ayuden o sirvan para movilizar actividades ecológicas (caso bonos de carbono, zonas de reserva campesina, reservas de la sociedad civil y pago por servicios ambientales), y 2) Las cuestiones ambientales y los recursos naturales son el centro del mundo económico y para la ecología política, estas dos están ligadas con la justicia social y la democracia.

La Asociación Colombiana de Petróleo ACP, afirma sobre la conflictividad que *“entre el 2014 y 2018, se presentaron 2.419 bloqueos por parte de las comunidades a las operaciones, relacionados en su mayoría con exigencias de contratación laboral, compra de bienes y servicios a nivel local y mayores niveles de inversión”*. Esto se debe entre otras a que un ambiente relacionado con las conversaciones de paz y que al mismo tiempo discute la relación del desarrollo y el territorio, propicia el empoderamiento de los grupos sociales que se organizan como forma de resistencia y territorialidad, esto no es otra cosa que la búsqueda de un cambio en las formas de gobernanza y apropiación del territorio y de sus recursos, en síntesis, es una forma de buscar cambios en las instituciones políticas extractivas de extractivismo petrolero a través de movilización social y legal o acciones colectivas.

Los conflictos sociales pueden explicarse desde esta visión porque en los momentos en que las comunidades ejercen su derecho a la construcción de su territorialidad aparecen los conflictos. La aparición de los conflictos afecta a los modos de producción y al capital (las empresas y a los capitalistas) por ende, se afectan los espacios de producción, se modifican momentáneamente las instituciones políticas a nivel local y lo que ocurre en los espacios de

extracción afecta a los espacios de acumulación de capital y al capitalista. Para que el modelo no se afecte las instituciones políticas deben adaptarse y negociar y hacer un tránsito al cambio, así este no se produzca y de nuevo se presente el conflicto, formando un nuevo círculo vicioso dentro de otro en los espacios de extracción manejados por instituciones políticas extractivas.

En este punto, de acuerdo con Duarte (2016, pag.400) hay una tendencia a que se agudicen los conflictos en el territorio por la coexistencia de dos visiones contradictorias: la visión de la empresa y la visión de la comunidad, ambos en el ejercicio pleno de su territorialidad, uno por vivencia y el otro por concesión, ambos en confrontación, allí *“se construye una nueva geopolítica, con nuevas relaciones sociales y flujos globales, sustentada en una mirada economicista y una postura colonial que descalifica las territorialidades”*. El vehículo de esta pugna es el conflicto y su forma de aminorarlo es la inversión social, ya sea la convenida en los contratos con el estado o la convenida con las comunidades como parte de su responsabilidad social empresarial.

Dentro de las instituciones políticas y económicas extractivas asociadas al sector de hidrocarburos, el estado ha generado herramientas que permitan disminuir la aparición de conflictos sociales, básicamente porque el entorno socioeconómico de las áreas donde se exploran y explotan recursos naturales, tiene además como característica que la administración pública se realiza en ocasiones con serias limitaciones para dar cumplimiento a las funciones consagradas en la constitución y los programas, planes y proyectos de desarrollo orientados a mejorar las condiciones de pobreza, desigualdad, necesidades básicas y el nivel de desarrollo en las que se encuentra en estas áreas.

Bajo este contexto, desde el Ministerio de Minas y Energía y la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH, se han establecido diferentes estrategias y marcos de acción

para tratar de magnificar la presencia y los efectos del Estado y el sector petrolero en la disminución de las brechas sociales, económicas y ambientales que presentan estas áreas de influencia, Inversiones que se reflejan en las regalías, incentivos a la producción, planes de beneficio a las comunidades que se enmarcan en los contratos con la ANH y otras inversiones que, de manera voluntaria, las empresas operadoras han generado para las comunidades de interés de manera directa, o de influencia en las actividades costa adentro y en las de su interés en las actividades costa afuera. a continuación, se presentan de manera resumida algunas de estas estrategias.

Regalías Para el Desarrollo Local

El artículo 332 de la Constitución política de Colombia de 1991, establece que *“el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables”*. El mismo artículo 360 establece que: *“La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio del cualquier otro derecho o contraprestación que se pacte (Constitución Política de Colombia, 1991).”*

El Ministerio de Minas y Energía delega a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) para la recaudación de estos recursos que son pagados por las empresas productoras que tienen contratos suscritos con la ANH. A través de la reforma al Sistema General de Regalías en 2012 y posteriormente en 2020 se busca garantizar el principio de equidad en la distribución de la riqueza que se extrae del subsuelo de la Nación, se logró promover que este recurso que se constituye como *“una especie de contraprestación económica que hace parte del patrimonio del Estado”* fuera accesible para todas las regiones del país y no solo para los departamentos

productores. Convirtiendo de esta manera a las regalías en una fuente de inversión social pública aprovechable para la implementación de los planes de desarrollo de los territorios y para apalancar recursos.

Incentivos a la Producción

El ministerio de Minas y Energía estableció para la vigencia 2016 el esquema para el reconocimiento del incentivo que trata el artículo 38 de la Ley 1744 de 2014, en la cual en su artículo 2 determina la destinación de recursos correspondientes al incentivo por el aprovechamiento y la explotación integral de los recursos naturales no renovables, estos se destinarán a financiar o cofinanciar proyectos de inversión en los territorios donde se realizan actividades de exploración y explotación, en las siguientes líneas teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 8o del artículo 2o de la Ley 1530 de 2012:

1. Restauración social.
2. Restauración económica.
3. Protección y recuperación ambiental.
4. Programas de Beneficio a las Comunidades (ANH)

La ANH se encuentra en el sector descentralizado de la Rama Ejecutiva Nacional, que tiene a su cargo, entre otras funciones, la administración integral de la reserva hidrocarburífera de propiedad de la Nación, en virtud de la cual realiza seguimiento a las obligaciones que se derivan de los Contratos de Evaluación Técnica Especial TEA (en adelante “Contratos TEA”), y los

Contratos de Exploración y Producción de Hidrocarburos (en adelante “Contratos E&P”) que se suscriben dentro de las competencias de Ley¹.

Esta labor de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los contratos de hidrocarburos, comprende aspectos sociales derivados de las cláusulas, que en esta materia, consagran compromisos a cargo de las compañías contratistas, entre ellos y cuando resulta aplicable, los relacionados con los Programas en Beneficio de las Comunidades² (en adelante “PBC”), obligación que ha evolucionado desde la creación de la ANH, de acuerdo con la propia evolución de los contratos y rondas que se han realizado para los mismos.

El Anexo F hace referencia al concepto, los antecedentes, los principios rectores, la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación, los criterios para el establecimiento de las áreas beneficiarias de los PBC, criterios de ejecución, etapas y entregables, aspectos relacionados con la planeación participativa, requisitos especiales de los PBC en las etapas de exploración y evaluación, las líneas de inversión, capital humano y económico, el procedimiento de aprobación, su ejecución, un plan de comunicaciones, quejas y reclamos, su seguimiento, la forma en que se evalúan los resultados y el requisito de contar con una auditoría externa responsable de certificar el cumplimiento de cada PBC.

Los parámetros establecidos en el anexo F que guían la realización de los PBCs están dirigidos a asegurar la participación ciudadana, considerando como mínimo la caracterización integral del entorno a nivel social, cultural y económico, y estos deben estar enmarcados bajo criterios de transparencia y respeto por los derechos humanos, por último deberán estar en

¹ Decreto 1760 de 2003, modificado por el Decreto 4137 de 2011 que a su vez fue modificado por el Decreto 714 de 2012.

² El Decreto 1760 de 2003, modificado por el Decreto 4137 de 2011 que a su vez fue modificado por el Decreto 714 de 2012, estableció como función de la ANH, la de “(...) *Convenir, en los contratos de exploración y explotación, los términos y condiciones con sujeción a los cuales las compañías contratistas adelantarán programas en beneficio de las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de los correspondientes contratos*”. Se entenderán por Programas en Beneficio de las Comunidades, los correspondientes a la inversión social que realizan las empresas dedicadas a la industria del petróleo, como parte de su política de Responsabilidad Social, en el marco de los contratos de Exploración y Producción de Hidrocarburos y de Evaluación Técnica, suscritos con la ANH, para que en la ejecución de éstos se fomente el desarrollo sostenible en las respectivas áreas de influencia, procurando la integración comunitaria. Artículo 1° Acuerdo 005 de 2011.

armonía con los planes de desarrollo municipal, departamental Planes de Vida o Planes de Ordenamiento Territorial y dentro del concepto del desarrollo sostenible frente a la utilización de los recursos naturales. Como puede verse a continuación de acuerdo a lo contenido en el ANEXO F (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2011) (Agencia Nacional de Hidrocarburos) TÉRMINOS Y CONDICIONES PARA LOS PROGRAMAS EN BENEFICIO DE LAS COMUNIDADES - PBCs:

Parámetro 1: *“Las empresas deben asegurar la participación ciudadana conforme a los preceptos constitucionales, en la definición y seguimiento de los Programas en Beneficio de las Comunidades, del área de influencia directa, a través de los representantes legítimos.”*

Parámetro 2: *“La definición y planeación de los Programas en Beneficio de las Comunidades deben considerar como mínimo la caracterización integral del entorno social, cultural y económico de las áreas de influencia directa de los proyectos. Es fundamental que haya coherencia de los Programas en Beneficio de las Comunidades con los Estudios de Impacto Ambiental y sus correspondientes Planes de Manejo Ambiental y de gestión social, requeridos por la autoridad ambiental”*

Parámetro 3: *“Los Programas en Beneficio de las Comunidades deben enmarcarse bajo criterios de transparencia y respeto por los Derechos Humanos y por los derechos de las minorías étnicas reconocidas en las leyes y tratados internacionales, sobre la base de información clara y comunicación efectiva con miras a facilitar una adecuada información y el conocimientos y la participación de las comunidades beneficiarias, propiciando un enfoque diferencial con discriminación positiva, para la debida salvaguarda de las garantías constitucionales de los grupos étnicos y comunidades fuera de territorios legalmente*

constituidos con la aplicación de tendencias éticas y sistemáticas del desarrollo progresivo de las comunidades.”

Parámetro 4: “Los Programas en Beneficio de las Comunidades deben estar en armonía con los Planes de Desarrollo Municipal, Departamental, Planes de Vida o Planes de Ordenamiento Territorial y dentro del concepto del desarrollo sostenible frente a la utilización de los recursos naturales.”

Los Conflictos y el Territorio

Los PBCs se han convertido muchas veces en la tabla de salvación de las comunidades de las áreas rurales dispersas en dónde se llevan a cabo las operaciones de la industria extractiva, porque son una forma en la cual las comunidades pueden aprovechar la presencia de las operadoras y la inversión social o una forma de generar la aparición del estado a través de protestas y acciones colectivas que bloqueen la operación de las compañías para que los representantes institucionales hagan presencia.

Si bien estos programas de beneficio a las comunidades generan impactos positivos y la normatividad valida su existencia, en la práctica solo hasta el 2018 se creó una figura que ayuda a las operadoras y a las comunidades para la priorización de proyectos y selección de beneficiarios de la inversión social en el sector de hidrocarburos. Es decir, que entre el 2003 con el decreto de creación de la ANH y el 2018 con la elaboración de la guía de priorización de beneficiarios, tanto las comunidades como las operadoras estuvieron “volando sin instrumentos” que les permitieran dar un norte a su gestión o a lo que busca el estado en cuanto al impacto de esta inversión social.

De acuerdo con lo anterior, puede haber en el territorio varios tipos de inversión social, una que se produce por herramientas que tienen el Estado para este fin (regalías e incentivos a la producción); otra que está contenida en los contratos de hidrocarburos (los programas de beneficio a las comunidades – PBCs-) una última, relacionada con la filantropía y la RSE conocida como inversión social voluntaria y más recientemente la reorientación de parte del pago de impuestos a través del mecanismo de obras por impuestos.

Según la Asociación Colombiana del Petróleo – ACP- para 2016 se invirtieron en el desarrollo de proyectos con enfoque social \$48 mil millones, de los cuales, el 53% de los recursos correspondían al cumplimiento de obligaciones sociales establecidas en la licencia ambiental y 47% para el desarrollo proyectos enmarcados en los Programas en Beneficio de las Comunidades según lo definido en la minuta del contrato E&P. Para ese mismo periodo de tiempo, la misma entidad reporta que la inversión voluntaria (no contractual) y apalancada de manera conjunta con otras instituciones fue de 99 mil millones de pesos.

La ACP afirma que *“Sin duda el impacto que genera la disminución de la inversión tiene un efecto no sólo en los encadenamientos que se derivan del desarrollo de proyectos de inversión, sino también en los índices de progreso social y calidad de vida de las comunidades”*, refiriéndose a la disminución de la inversión con ocasión de la crisis de los precios del petróleo de 2015, sin embargo, no hacen referencia a cómo y cuáles son los índices de progreso social y calidad de vida que se ven afectados, en ninguno de los documentos de informe de inversión social consultados y que solo están publicados hasta 2016.

Una característica sobre la aparición a los conflictos socio-ambientales, es su carácter territorial, es en el territorio, el lugar donde confluyen las actividades e instituciones que determinan ese uso, ya sea visto como fuente de recursos naturales, asentamiento poblacional

con un modelo cultural definido o como un conjunto de instituciones público-privadas que estructuran y articulan el funcionamiento de los sistemas sociales y por lo tanto de sus tensiones y conflictos. El Territorio, emerge como un objetivo claro de visualización y blanco, porque es en el territorio en donde se producen espacios de configuración en las dinámicas de crecimiento económico, desarrollo social y gestión ambiental, que estarán relacionadas con el bienestar de la comunidad que lo habita. Sala-i-Martin & Subramanian (2003, p. 2), en el caso de Nigeria afirmaron que “*algunos recursos naturales –petróleo y minerales en particular ejercen un impacto negativo y no-lineal en el crecimiento, a través del deterioro que ocasionan en la calidad de las instituciones*”. Estos conflictos asociados a la maldición de los recursos naturales – en su fase económica- confirmarían lo planteado por Trujillo (2009), pues la noción de desarrollo que se impone sobre la base del crecimiento económico y el deterioro ambiental va de la mano con el régimen de expansión capitalista y su configuración territorial, económica y espacial, construido sobre la base de la enfermedad holandesa.

Si se comparan las gráficas No. 4 y 5 se va a encontrar una correlación directa entre el aumento de los eventos de conflictividad con el número de contratos de exploración y producción, establecidos entre los gobiernos colombianos desde la presidencia de Uribe y la creación de la ANH en 2003, hasta la primera mitad del gobierno Duque.

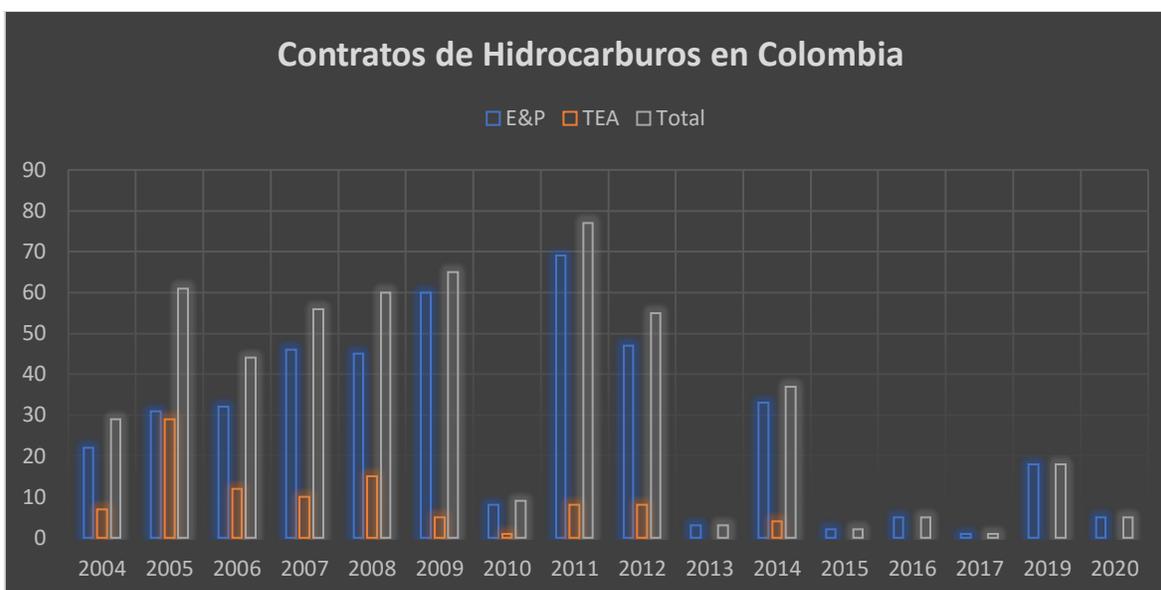


Ilustración 8 Contratos de Hidrocarburos en Colombia

Desde el punto de vista de las instituciones políticas extractivas puede afirmarse que la presencia de estos conflictos se configura a través de la consolidación y constitución de un sector extractivista que busca generar rentas propias en el marco de instituciones políticas extractivas que benefician a quienes tienen el control de la extracción, sin embargo, también son una forma de resistencia y aprovechamiento por parte de las comunidades para cambiar aunque sea por un momento estas instituciones políticas y amoldarlas a su favor.

Las empresas extractivas en los territorios de hidrocarburos reemplazan la presencia efectiva del estado y se convierten en un actor político más. Las instituciones políticas y el estado no generan incentivos para que se produzcan cambios en las necesidades de las comunidades en relación a su ejercicio de territorialización, por ello la manera que tienen las comunidades es acudir a las vías de hecho, ya sea para que el estado haga presencia o para que las empresas asuman las funciones que le corresponden al estado en torno a la garantía de derechos que debería proveer en estos territorios y que las operadoras asumen para viabilizar sus operaciones.

Como se vio más arriba las instituciones políticas estatales han generado una serie de herramientas encaminadas a viabilizar la extracción de recursos y aunque se contempla dentro de ellas un componente participativo, los constantes conflictos sociales no buscan el aumento de la participación o el cumplimiento de las consultas previas a comunidades indígenas, estos conflictos constantes lo que buscan es generar cambios en los procesos de decisión sobre las instituciones económicas y el extractivismo, es decir, cambios en las instituciones políticas y en la forma de relacionarse como nación para la toma de decisiones que afectan a todos. Por un lado aumentan los contratos de concesión al mismo tiempo que los episodios de conflictividad, en cuanto más instituciones de economía extractiva se generen mayores van a ser los conflictos asociados a ellas. Para 2021 se ofertaron 53 áreas y se recibieron ofertas para 30 de ellas, mostrando un crecimiento 10 veces mayor comparado con el año 2020 debido a los efectos de la pandemia, pero si la lógica se mantiene, a mayor número de áreas explotadas mayor presentación de conflictos muestra de acción colectiva que buscan cambiar el estado de las cosas.

Conclusiones

Las conclusiones serán abordadas en el sentido de concluir para cada uno de los objetivos específicos y luego para dar respuesta al objetivo general. En primer lugar, sobre la contextualización histórica del establecimiento de instituciones en el sector, se puede concluir con relación al discurso del desarrollo, su relación con las instituciones políticas extractivas frente a la institución económica extractiva del petróleo que este responde a una lógica de hegemonía, en donde factores sociales, económicos, políticos, ambientales e incluso territoriales determinan el nivel de afectación, desarrollo o subdesarrollo de las naciones periféricas o no hegemónicas, resulta más sencillo comprender cómo esta lógica afecta a todas las decisiones de las instituciones políticas nacionales e internacionales de una nación. Tómese como ejemplo la firma del acuerdo de Escazú, el aparato estatal de Colombia no ha ratificado dicho acuerdo, porque eso limitaría la presencia y operación de empresas extranjeras en el país, por tanto, se hace lobby políticamente para que los representantes y senadores del congreso hundan el proyecto, no actuando bajo la lógica de la defensa del territorio sino permitiendo el avance del capital y la lógica de extracción en el país, pero de acumulación en territorios diferentes.

La lógica de extracción de recursos y acumulación de capital en los países de donde son las empresas que los extraen, impiden que haya una disminución de la pobreza en términos multidimensionales porque las formas de producir y acumular van a seguir siendo las mismas, en tanto no haya una forma de control social y político al lobby empresarial de capital extranjero.

En segundo lugar, hay una situación de disparidad y desigualdad a nivel regional y local que no es nueva y que requiere de medidas que de manera conjunta combinen la creación de instituciones políticas inclusivas y concertación comunitaria para que se logre una paridad al

interior de los departamentos y municipio productores y se reduzcan los altos índices de pobreza multidimensional en estos territorios.

Sobre el los efectos que la inestabilidad institucional tiene sobre los territorios productores de hidrocarburos, para abordar el segundo objetivo específico, puede concluirse que la actividad petrolera en Colombia cambió de forma sustancial el panorama económico de las regiones productoras, la alta generación de rentas provenientes del sector creó una actividad económica ligada a la actividad extractiva y una dependencia importante de las Regalías como parte de los recursos fiscales de los gobiernos locales. El anterior sistema general de regalías reemplazado a partir del 1 de enero de 2021, no ha contribuido a cerrar brechas sociales, todo lo contrario, han crecido las necesidades básicas insatisfechas, desarrollando más pobreza que ha desencadenado una problemática social y económica.

Incluir a las comunidades en la consulta y/o toma de decisiones sobre el desarrollo de sus territorios hace que estas se sientan participes y actores principales del proceso de desarrollo y construcción del mismo, por ello es necesario que las instituciones políticas creen la generación de espacios de diálogo asociados a las particularidades socio-culturales de cada territorio, para generar estrategias que mitiguen el impacto negativo que genera el desarrollo de las actividades hidrocarburíferas y potenciar los impactos positivos en el desarrollo social, y no simplemente como estrategias de estandarización y/o planes de acción para dirimir los conflictos.

Enfocándose los espacios de diálogo en las particularidades socio-culturales del territorio.

La presentación de diferentes formas de violencia y la prácticas extractivas de las élites políticas en los territorios en donde se lleva a cabo la extracción mantienen de manera continua este círculo vicioso que se traduce en la presentación de conflictos sociales de manera

permanente. Esto configura un fracaso económico a futuro porque mantienen la pobreza en estos territorios y no se presenta la diversificación de actividades económicas en estos lugares, cuando las empresas se van, la economía y el crecimiento económico de los lugares se estanca o decrece, generando el fenómeno conocido como enfermedad holandesa.

Las luchas de las comunidades no son una lucha per sé, se deben a que en todos los procesos extractivos en la sociedad hay una élite que diseña las instituciones económicas para enriquecerse y mantener su poder en el tiempo. Esas elites crean y mantienen las estructuras de las instituciones económicas que transfieren la riqueza y el poder hacia la élite.

Es necesario profundizar en los conceptos de gobernanza de recursos naturales planteados por Acemoglu para determinar, algunas formas de minimizar y transformar a las instituciones políticas extractivas y sus efectos en la sociedad.

Bibliografía

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2020). Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Bogotá: Editorial planeta.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2011). <http://www.anh.gov.co>:
<http://www.anh.gov.co/Documents/Documento%20de%20los%20Términos%20y%20Condiciones%20PBC-Anexo%20F.pdf>

Anexo F Términos Y Condiciones Para Los Programas En Beneficio De Las Comunidades - Pbc Decreto 1760 De 2003 (Junio 26) Diario Oficial No. 45.230, De 26 De Junio De 2003 Ministerio De Minas Y Energía.

Basedau, Matthias y Jann Lay. 2009. "Resource Curse or Rentier Peace? The Ambiguous Effects of Oil Wealth and Oil Dependence on Violent Conflict." *Journal of Peace Research* no. 46 (6):757-776.

Bebbington Anthony (2007) Dimensiones Sociales de la Sostenibilidad de los Recursos Rurales - Instituto para la Política y Gestión del Desarrollo (disponible en: http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/publications/papers/Bebbington_DebateAgrario.pdfhttp://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/publications/papers/Bebbington_DebateAgrario.pdf)

Cadarso, P. (2001) Principales teorías sobre el conflicto social. Siglo XXI de España Editores de España.

Cárdenas, Omaira Y Baquero, Carlos. (2016) La Disputa Por El "Corazón Del Mundo" El Derecho Indígena Se Encuentra Con El Derecho Occidental A La Hora De Proteger La Sierra Nevada De Santa Marta En Rodríguez Garavito, Cesar. *Extractivismo versus derechos humanos* 1ª ed. Buenos aires: Siglo veintiuno editores. 2016.

Castañeda Álvarez, C. (2020) Efectos económicos de la transición energética en la exportación de petróleo en Colombia. [Trabajo de grado, Fundación Universidad de América] Repositorio Institucional Lumieres. <https://hdl.handle.net/20.500.11839/8355>

Chacón, T. P. & Riaño, C. A. (2020). Análisis del sector petrolero en Colombia, carga tributaria y comparación con Perú, México y Ecuador. Recuperado de:
<http://hdl.handle.net/20.500.12010/10929>.

Collier, Paul (2008): El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo. Madrid: Turner. 331 pp. ISBN: 9788475068183

Collier, Paul (2008): El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo. Madrid: Turner. 331 pp. ISBN: 9788475068183

Departamento Nacional de Planeación (2007). Plan Nacional de Desarrollo. 2006-2010. “Desarrollo Comunitario para Todos”. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País. Paz, Equidad y Educación”. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Capítulos Regionales PND 2014-2018. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Capítulos Regionales PND 2014-2018. Bogotá: DNP.

Documento Conpes Social 150 de 2012

Duarte, Juliana. 2016 transformaciones socio territoriales en Casanare por la actividad petrolera: conflictos y resistencias (1990-2010) en extractivismo y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial / Astri Ulloa, Sergio Coronado (editores) – primera edición—Bogotá: Universidad Nacional De Colombia. Facultad De Ciencias Humanas. Departamento De Geografía; Centro De Investigación Y Educación Popular Para La Paz (CINEPP/PPP), 2016

Elbadawi, Ibrahim Ahmed y Raimundo Soto. 2015. "Resource Rents, Institutions, and Violent Civil Conflicts." *Defence and Peace Economics* no. 26 (1):89-113.

Empresa Colombiana de Petróleos - Ecopetrol. (2014). Visible body: sobre nosotros/ nuestra historia://www.ecopetrol.com.co

Escobar, Arturo, *La invención del Tercer Mundo: construcción y desconstrucción del desarrollo*. Editorial el perro y la rana, Caracas, 2007.

García Chiang ,Armando. Rodríguez Mejía, Josué de Israel. (2007) Responsabilidad Social en la empresa. *La región Marina Noreste de PEMEX Exploración y Producción Equilibrio Económico*, Año IX, Vol. 4 No. 1, pp. 17-40

García Velandia, Martha Cecilia, *Luchas sociales en Colombia por la defensa de la naturaleza*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 20 de septiembre de 2005.

Gaviria, A., Zapata, J., González, A *Petróleo y Región: el caso de Casanare Nueva Serie Cuadernos de Fedesarrollo*, número ocho Primera edición: marzo de 2002 ISBN: 958-682-363-6, P36 © Fedesarrollo. 61p

GeoPortal DANE disponible en: <https://geoportal.dane.gov.co>

Gudynas, Eduardo. (2018) *Extractivismo y Corrupción. Anatomía de una íntima relación*. Centro latinoamericano de Ecología social (Claes), Montevideo, Uruguay, Ediciones desde abajo. Bogotá DC. ISBN:978-958-8926-85-8

Hernández Leal Germán Humberto. *Ensayos Sobre Economía Regional Centro Regional De Estudios Económicos Sucursal Villavicencio Marco Conceptual, Evolución Y Estructura Social Del Departamento Del Meta* 2005

Hincapié, Sandra, *Extractivismo, consultas populares y derechos políticos ¿El renacimiento de la democracia local en Colombia? Reflexión Política [en línea] 2017, 19 (Enero-Junio) :*

[Fecha de consulta: 25 de abril de 2019] Disponible

en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11052397007>> ISSN 0124-0781

Jalife-Rahme, A. (2007). Energía y poder: precios del petróleo. En A. Jalife-Rahme, Energía y poder: precios del petróleo (pág. 46). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Koubi, Vally, Gabriele Spilker, Tobias Böhmelt y Thomas Bernauer. 2014. "Do Natural Resources Matter for Interstate and Intrastate Armed Conflict?" *Journal of Peace Research* no. 51 (2):227-243

Lara Hernández J. El Petróleo En La Historia Económica Colombiana. *Revista pensamiento humanista*. Universidad pontificia bolivariana. 1998

Lederman, Daniel.; Maloney, William F. Trade structure and growth. En: *Natural Resources. Neither Curse nor Destiny*. The World Bank and Standford University. (2007) p.15-39.

Lemos González, María del Rosario. Pedraza Rodríguez, Mónica María (2015). La autorización del Fracking en Colombia, ¿una decisión apresurada? *Revista de Derecho Público*, N.º 35 [julio-diciembre 2015] Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.35.2015.09>

Medina Gallego, C. (2010) FARC-EP Y ELN Una historia política comparada (1958- 2006) Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Humanas Departamento de Historia Bogotá 2010

Montañez, Gómez, G (2001). Razón y pasión del espacio y el territorio. En *Espacio y territoris: Razón, Pasión e Imaginarios*(pp.15-32). Bogotá:Universidad Nacional de Colombia

Pinker, Steven, Los ángeles que llevamos dentro. El declive de la violencia y sus implicaciones, Barcelona: Paidós, 2012.

Rettberg, A. y Ortiz Riomalo J.F 2016. "Golden Opportunity, or a New Twist on the Resource–Conflict Relationship: Links Between the Drug Trade and Illegal Gold Mining in Colombia." *World Development* no. 84:82-96.

Rwabizambuga, A. (2007). Negotiating corporate social responsibility policies and practices in developing countries: An examination of the experiences from the Nigerian oil sector. *Business and Society Review*, 112(3), 407–430.

Sachs, Jeffrey D. y Andrew M. Warner. 2001. "The Curse of Natural Resources." *European Economic Review* no. 45 (4–6):827-838.

Sala-i-Martin, Xavier. and Subramanian, Arvind. "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria." IMF Working Paper, 2003.

Trujillo, L (2009) Política de Ecología do desenvolvimento sustentável. Em S. Sauer e M. Villamil B., Agroecología e os desafios da transferencia agroecológica. Sao pablo: expressão popular

Sánchez Villamil, E. (2010). Shocks Del Precio Del Petróleo Y Su Impacto En El Crecimiento Y La Inflación De La Economía Colombiana. Bogotá: Universidad Nacional De Colombia.

Sarmiento, L. (2018). Petróleo, paz inconclusa y nueva lógica del conflicto. *Ciencia Política*, 13(25), 67-92

Snyder, Richard. 2006. "Does Lootable Wealth Breed Disorder? A Political Economy of Extraction Framework". *Comparative Political Studies* 39 (8): 943-968. DOI: [dx.doi.org/10.1177/0010414006288724](https://doi.org/10.1177/0010414006288724)

Utting, P., & Marques, J. C. (2009). Introduction: The intellectual crisis of CSR. In P. Utting & J. C. Marques (Eds.), *Corporate social responsibility and regulatory governance* (pp. 1–25). Basingstoke: Palgrave.

Vertigans, Stephen. 2017. «Unintentional Social Consequences of Disorganised Marketing of Corporate Social Responsibility: Figural Insights into the Oil and Gas Sector in Africa». En *The Social Organisation of Marketing*, eds. John Connolly y Paddy Dolan. Cham: Springer International Publishing, 93-118. http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-51571-7_4 (13 de marzo de 2019).

Weber, M. (1982b). “El sentido de la ‘neutralidad valorativa’ de las ciencias sociológicas y económicas”, en *Ensayos sobre Metodología Sociológica*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.