



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL CONFLICTO SOCIO-AMBIENTAL EN CAJAMARCA: UNA OPORTUNIDAD
PARA COMPRENDER LA CONSTRUCCIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO
COLOMBIANO**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIA POLÍTICA**

PRESENTA:

ANA CAROLINA GÓMEZ ROJAS

TUTORA PRINCIPAL:

**DRA. MARIA FERNANDA PAZ SALINAS
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS**

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

**DR. ANTONIO AZUELA DE LA CUEVA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

**DR. FRANCISCO JAVIER JIMENEZ RUIZ
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., OCTUBRE DE 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A las campesinas y campesinos de Cajamarca que,
desde lo local, construyen el Estado colombiano*

A mis hijos, quienes son mis mejores maestros

Tabla de contenido

Agradecimientos.....	6
Introducción: Jaque al Estado colombiano.....	10
Construcción empírica del problema de investigación	10
Construcción teórica del problema.....	13
Pregunta de investigación, hipótesis y objetivos.....	17
Justificación/Relevancia.....	18
Estrategia metodológica.....	19
1. Los procesos de formación del Estado a partir de la disputa por el territorio: una reflexión conceptual	21
1.1 Transformación en la comprensión del concepto de Estado	22
<i>1.1.1 Caracterización del Estado.....</i>	<i>22</i>
<i>1.1.2 Implicaciones de repensar el Estado.....</i>	<i>27</i>
1.2 Conflicto socio-ambiental	29
1.3. El control territorial: una disputa permanente en los procesos de construcción del Estado.....	30
<i>1.3.1 El control territorial desde la geografía política.....</i>	<i>31</i>
<i>1.3.2. El control territorial desde la geografía crítica.....</i>	<i>33</i>
<i>1.3.3 Propuesta integradora: régimen de territorialidad reflexiva</i>	<i>35</i>
<i>1.3.4. Definición de control territorial.....</i>	<i>36</i>
1.4 Las “políticas contenciosas” como oportunidades de construcción del Estado.....	37
<i>1.4.1 Inclusión del espacio en las contiendas políticas.....</i>	<i>39</i>
<i>1.4.2 Inclusión del tiempo en las contiendas políticas:.....</i>	<i>42</i>
1.5 La productividad social del conflicto: un reconocimiento de la complejidad estatal.....	45
<i>1.5.1 Productividad de los conflictos socio-ambientales:.....</i>	<i>46</i>
1.6 La disputa por el control territorial: una disputa expresada en lenguaje jurídico.....	48
2. Grandes episodios del control territorial en Colombia.....	53
2.1 Primer episodio: las élites regionales marcan los límites el conflicto por el territorio ...	53
2.2 Segundo episodio: los grupos armados se apropian de los territorios.....	60
2.3 Tercer episodio: apertura democrática, apertura económica	74
3. Política contenciosa en torno al proyecto <i>La Colosa</i>: reivindicaciones territoriales, ambientales y participativas.....	94
3.1 Antecedentes de la contienda: La preparación para la llegada de AngloGold Ashanti..	95
3.2 Primer episodio de la contienda: El comienzo de la resistencia organizada	101
3.3 Segundo episodio de la contienda: La disputa jurídico-política en torno a las consultas populares (2013-2017).....	112

3.4 Tercer episodio de la contienda: Una victoria local contundente que asusta	128
4. Reflexividad territorial dentro del conflicto alrededor de <i>La Colosa</i>	141
4.1 Transacciones territoriales	144
4.2 Contradicciones, tensiones y rupturas.....	149
4.3 Activación de los múltiples significados de la ley	156
4.4 Construcción de estrategias institucionales	166
4.5 Se construye el Estado.....	183
5. Conclusiones	187
5.1 Hallazgos derivados del cumplimiento de los objetivos	187
5.2 Nuevos hallazgos.....	194
5.3 Futuros temas de investigación	195
Referencias bibliográficas.....	197
Anexos	215
Anexo 1. Acercamiento a actores involucrados en el conflicto socio-ambiental <i>La Colosa</i> , a partir del trabajo de campo.....	215
Anexo 2. Reporte de entrevistas.....	216
Anexo 3. Respuesta de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales ante la petición de una reunión sobre el proyecto <i>La Colosa</i>	220

Índice de mapas, imágenes, cuadros gráficas y tablas

Gráfica 1. Recorte temporal de la investigación.....	45
Mapa 1. Ubicación geográfica de Marquetalia en Colombia.....	66
Gráfica 2. Evolución de la tasa nacional de homicidios, 1946-2009.....	70
Mapa 2. Zonas de Reserva Campesina en 2016.....	78
Cuadro 1. Ingresos estimados de la guerrilla.....	80
Mapa 3. Distribución espacial de acciones violentas realizadas por las FARC entre 1995-2002.....	82
Mapa 4. Presencia paramilitar 2002.....	83
Mapa 5. Superposiciones entre proyectos mineros, resguardos indígenas y consejos comunitarios afrocolombianos.....	91
Mapa 6. División político-administrativa del departamento del Tolima.....	95
Imagen 1. Proyecto del Túnel de la Línea entre Cajamarca y Calarcá.....	99
Imagen 2. Resultados de la votación de consulta popular en Cajamarca.....	127
Gráfica 3. Sentencias de la Corte Constitucional sobre los principios en disputa dentro del conflicto socio-ambiental en torno a <i>La Colosa</i>	157
Imagen 3. Títulos mineros en manos de AngloGold Ashanti Colombia antes y después de la consulta popular.....	171
Gráfica 4. Entidades del poder ejecutivo involucradas en el proyecto de <i>La Colosa</i>	175

Agradecimientos

El 28 de julio de 2013, los medios de comunicación colombianos publicaban una noticia de gran impacto jurídico-político: el municipio de Piedras, Tolima, había realizado una consulta popular para impedir la realización de cualquier actividad minera. Los resultados fueron contundentes: más del 97% de los votantes había votado por el "no" a las actividades mineras. Desde ese momento nació en mí una enorme curiosidad por conocer de qué forma el gobierno colombiano se adaptaría ante esta situación.

Lo que no me imaginé en ese momento, es que el comienzo de este proceso de resistencia jurídico-política se convirtiera en una fuente inagotable de aprendizaje personal, político e intelectual. En estas páginas quisiera agradecer entonces a las entidades, grupos y personas que convirtieron el recorrido de mi tesis doctoral en una de las aventuras más desafiantes y cautivadoras que he vivido. El orden responde más al recorrido cronológico que fui realizando en el camino, que al grado de importancia que les otorgo.

Quisiera comenzar agradeciendo al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, pues a pesar de todas las dificultades técnicas y políticas que existen en América Latina para la educación superior, el CONACYT continúa beneficiando a miles de estudiantes para la realización de sus posgrados. Para una estudiante extranjera como yo, es muy significativo y gratificante encontrar una plaza para investigar en un país con tan alto nivel académico, y dedicarme 100% a mi trabajo a partir del apoyo económico que recibí durante cuatro años.

Mi agradecimiento se extiende al Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM del cual he recibido un apoyo y guía permanentes desde el primer semestre. Es un honor para mí y un sueño cumplido haber hecho parte de la UNAM, y haber sido formada por un grupo de profesores tan sólido, dentro de un campus que pude disfrutar al máximo. Justamente dentro del posgrado he encontrado a una de los soportes fundamentales para mi proceso investigativo: mi comité tutor.

En primer lugar, tuve la enorme fortuna de encontrarme con mi tutora principal, la doctora María Fernanda Paz Salinas. Desde nuestra primera reunión pude sentir su apoyo y el desafío intelectual y personal que me proponía a partir de nuestro trabajo conjunto; me sentí inspirada inmediatamente. A ella le debo, entre muchas cosas, el haberme lanzado a

romper mis propios límites para explorar en campos como la sociología y la antropología, así como la rigurosidad que debe tenerse en la investigación, sin que ello nos robe la flexibilidad en el aprendizaje. También aprendí la importancia de valorar los pequeños triunfos que se consiguen en la cotidianidad, no sólo por mi parte como investigadora, sino por parte de las comunidades que observamos. Estos cambios que no siempre se publican, son los que constituyen gran parte de la fuerza con la que se mueve el mundo.

En segundo lugar quiero agradecer enormemente al doctor Antonio Azuela, quien ha tenido siempre una enorme generosidad al momento de compartir sus ideas, y quien me introdujo al fascinante mundo de la sociología jurídica. Sin este elemento, mi tesis habría carecido de cierta pertinencia política y académica. Todos sus comentarios han representado para mí momentos de reflexividad y de aprendizaje.

Igualmente, quiero extender mi agradecimiento al doctor Francisco Jiménez Ruiz por su paciencia, por su apoyo incondicional en todos los procesos de la tesis, y por permitirme explorar más allá de la ciencia política, pero sin perder la brújula.

La UNAM también me ha regalado a varios profesores que han guiado mi camino, y dentro de los cuales quiero agradecer particularmente a tres: a la doctora Cristina Bayón, quien durante cinco semestres me guio metodológicamente a través del seminario de investigación, y de quien aprendí que la academia no es un camino de flores, sino un espacio de permanente discusión y reconstrucción. Igualmente agradezco al doctor Jorge Cadena Roa, pues a través de su seminario sobre movimientos sociales, y del espacio abierto en su Laboratorio, pude conocer mejor la realidad de los movimientos en América Latina. Finalmente, quiero agradecer a la doctora Laura Montes de Oca por haberme abierto la puerta hacia la etnografía, y guiarme en el acercamiento a los sujetos sociales con un sentido ético.

Con todas las pistas que recibí durante mis primeros semestres, pude lanzarme al trabajo de campo en Colombia y recibí importantes lecciones. Quiero agradecer, en primer lugar, al Colectivo Socio-Ambiental Juvenil de Cajamarca *Cosajuca*, especialmente a Robinson Mejía y a Camila Méndez, pues desde la primera visita a Cajamarca me recibieron con las puertas abiertas y me permitieron participar de todas sus actividades. A partir de ellos pude acercarme a las otras organizaciones que conforman el Comité Ambiental de Cajamarca y Anaime. Agradezco a Jimmy Torres y la organización Conciencia Campesina, a Hever Olivera y la Asocuencia Chorros Blancos, a Alberto Martínez y la Asociación APACRA, y

por supuesto, a todas las mujeres que conforman la Alianza de Mujeres Campesinas de Cajamarca y Anaimé, especialmente a Amparo, a Angie, a Elizabeth Vivas y Elizabeth Muñoz, con quienes pude sostener largas conversaciones.

El aprendizaje vivido en Cajamarca se dio principalmente a través de la escuela campesina organizada por *Cosajuca* y la organización *Tierra Digna*. Quiero agradecer entonces a la abogada Viviana Tacha por permitirme participar de la escuela, y por enseñarme sobre la importancia de construir las estrategias jurídico-políticas en defensa del territorio desde la base. Igualmente agradezco a Karlijn Van den Broeck, pasante de la organización CATAPA. En sus meses apoyando al Comité Ambiental de Cajamarca, se convirtió en una cajamarcuna más y tuvo la generosidad de compartir conmigo bonitas experiencias.

En Cajamarca también tuve la oportunidad de entrevistar a los concejales Alexandra Vivas y Florentino Rivera a quienes les agradezco ampliamente por permitirme conocer las dificultades que enfrentan en su labor. En Ibagué quiero reconocer el apoyo de Jaime Alberto Rojas, quien fue mi portero para llegar a Renzo García y a Valentina Camacho, miembros fundadores del Comité Ambiental de esta ciudad. Muchas gracias a los tres por su tiempo.

Durante mi estancia en Bogotá pude entrevistarme con Ixent Galpin, miembro de *Colombian Solidarity Campaign*; con Alejandro Mantilla, investigador social del Instituto Nacional Sindical; con Juana Hofman, abogada ambientalista de la organización A.I.D.A y coordinadora de la Red por la Justicia Ambiental de Colombia, con Diana Rodríguez Franco y Carlos Olaya de la organización *DeJusticia*, y con Gilberto Blanco, procurador delegado en asuntos ambientales. A todos ellos les debo mi agradecimiento por ampliar mi perspectiva sobre la situación campesina en Colombia, sobre las disputas ambientales y territoriales, y sobre el valor de las herramientas jurídico-políticas en la defensa del territorio.

De la misma forma quiero agradecer a mis tres informantes sobre la empresa AngloGold Ashanti, y cuyos nombres omito en este trabajo por petición de ellos mismos. Sin sus aportes habría sido imposible comprender de manera más compleja el conflicto en torno al proyecto *La Colosa*.

Al regreso de mi trabajo de campo, tuve el gran privilegio de contar con dos lectoras que completaron mi comité sinodal y que me dieron las herramientas teóricas necesarias para abordar toda la riqueza empírica que había obtenido en el trabajo de campo: la doctora Diana Guillén, con quien ya había podido contar desde primer semestre a través de su seminario

sobre acción colectiva y fragilidades estatales, y la doctora Marta Domínguez de la Universidad de Antioquia. A Diana le debo el haberme sembrado la primera semilla para cuestionar la definición del Estado, y a Marta el hecho de pensar la construcción estatal desde una perspectiva relacional. Ambas son mujeres inspiradoras que me han motivado en lo personal y en lo académico y estoy muy agradecida por ello.

Igualmente inspiradora ha sido la doctora Gabriela Merlinsky con quien pude realizar mi estancia de investigación en el Instituto Gino Germani en Argentina. Sus pertinentes comentarios y su generosidad para compartir los espacios académicos de su grupo de trabajo me permitieron tejer mejor la teoría y la práctica.

No quisiera terminar este listado sin agradecer a aquellos motores emocionales que me han soportado en estos cuatro años. Agradezco a mis padres y hermanos que desde la distancia siempre han creído en lo que hago; a mi esposo y compañero de vida, Juan Sebastián, quien me ha escuchado con tanta paciencia y amor, quien ha construido conmigo las rutas intelectuales que hoy recorreremos, y que decidió conmigo, y al tiempo, lanzarse a las dos aventuras más grandes que hemos vivido: hacer un doctorado y ser padres. Vivir la maternidad/paternidad y la investigación de manera paralela nos dio una perspectiva única, y nos permitió comprender que son caminos con lecciones similares: nunca se termina de aprender. Dedico entonces el esfuerzo intelectual y personal que representó esta tesis a mi hijo mayor y a su hermanita que viene en camino.

Introducción: Jaque al Estado colombiano

Construcción empírica del problema de investigación

Dentro de la ola de reformas constitucionales vividas en las últimas décadas en América Latina, Colombia fue uno de los primeros países en dar el paso gracias a la redacción de la Constitución Política de 1991. Este texto ha sido considerado por muchos juristas como el hito fundacional de un nuevo período histórico para el país¹, ya que con respecto a la Constitución de 1886 se incluían, por lo menos, tres elementos o principios que supondrían una organización más democrática de la sociedad y, sobre todo, del territorio: el primero de ellos es el de la autonomía territorial, expresada concretamente en el establecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa (artículo 311); en segundo lugar, se propone un nuevo ordenamiento ambiental a partir de cuatro elementos: a) la función social y ecológica de la propiedad (artículo 58); b) el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (artículo 80); y c) la intervención del Estado sobre la economía para la preservación de un ambiente sano (artículo 334). Por último, se incluye también en la Constitución un grupo de mecanismos de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referendo y la consulta popular, entre otros, con el fin de abrir nuevos canales de articulación entre gobernados y gobernantes.

Si bien estos tres elementos (autonomía territorial, ambiente sano y participación ciudadana directa) que favorecen la gestión y el control territorial desde la base pueden parecer a primera vista, y en abstracto, coherentes con el modelo de *democracia liberal*² que se ha asumido en Colombia, han resultado ser contradictorios en la práctica, concretamente cuando se trata de implantar el modelo económico extractivista en el que los últimos gobiernos nacionales han centrado parte de la economía. Esta implantación desde el centro y

¹ La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue el resultado de la presión de distintos grupos sociales que anhelaban el fin de la violencia y que veían en la redacción de una nueva Constitución una salida deseable. Para esa época Colombia estaba sometida a los grandes carteles de droga y varios candidatos presidenciales habían sido asesinados.

² Suele entenderse por democracia liberal aquel sistema que privilegia el principio de la representatividad, se sustenta en la defensa de los derechos civiles del *individuo* y suele presentarse como la respuesta al riesgo de la tiranía de la mayoría a través de los pesos y contrapesos (Robertson, 2004: 281-282) Al respecto de esta definición aparentemente neutral, la historiadora Ellen Meiksins Wood advierte que el énfasis “no lo encontramos en el poder del pueblo sino en sus derechos pasivos...esta concepción de democracia focaliza meramente en el poder político, abstrayéndolo de las relaciones sociales, al tiempo que apela a un tipo de ciudadanía pasiva en la cual el ciudadano es efectivamente despolitizado” (2006:397).

desde arriba de modelos extractivos a gran escala ha producido una fuerte tensión con algunas comunidades locales porque perciben las transformaciones de sus territorios como amenaza para sus actividades económicas y socio-culturales y además, porque se sienten excluidos de las decisiones económicas y políticas que los afectan de manera tan directa. De alguna forma, perciben que las promesas del constituyente por ejercer un control de sus territorios desde los municipios son cascarones vacíos.

En términos concretos, estas tensiones se desataron a partir de la realización de dos consultas populares en el departamento del Tolima, la primera realizada en julio de 2013 en el municipio de Piedras, y la segunda realizada en marzo de 2017 en Cajamarca. Ambos municipios estaban inicialmente incluidos en el proyecto aurífero denominado *La Colosa*, desarrollado por la empresa multinacional AngloGold Ashanti, en el cual existe una proyección de explotación de más de 24 millones de onzas de oro durante treinta años (Pulido, 2013). El proyecto de *La Colosa* se ubica exactamente en las veredas La Luisa y La Paloma del municipio de Cajamarca, a 37 kilómetros de la ciudad de Ibagué (capital del departamento del Tolima). Ocupa la parte alta de la cuenca mayor del río Coello, superponiéndose en 81,1% con la Reserva Central Forestal de Colombia creada por la ley 2 de 1959.

La primera manifestación jurídica del desacuerdo con el proyecto se dio entonces en el municipio de Piedras, ubicado a 88 kilómetros de Cajamarca (epicentro del proyecto). La AngloGold planteó la posibilidad de realizar la separación del oro diseminado de la roca extraída de la mina en Cajamarca en el municipio de Piedras, proceso conocido como lixiviación del oro. La comunidad piedruna rechazó este tipo de actividad minera en su municipio, en tanto que la estructura implica la utilización de cianuro y otros insumos químicos que ponen en riesgo el acceso al agua potable de la región. Adicionalmente, su cercanía con el peligroso Volcán Cerro Machín implicaba un riesgo adicional, puesto que la intensa actividad sísmica podría fracturar el dique, contaminando otras fuentes hídricas municipales y regionales, lo que afectaría a su vez la producción arrocera y agrícola (Cortolima, 2013).

En ese contexto los piedrunos abrieron el debate para buscar los mecanismos necesarios que definieran de manera concreta la voluntad de los habitantes sobre el proyecto minero. De ese modo, la Consulta Popular como mecanismo amparado por la Constitución

Política de Colombia y reglamentado por la Ley Estatutaria 134 de 1994, se abrió como una posibilidad para definir un tema de vital importancia en el desarrollo municipal.

Sin embargo, este proceso no cobró tanta relevancia jurídica y política en las discusiones públicas locales y nacionales como hasta la realización de la consulta popular del 26 de marzo de 2017 realizada en Cajamarca. No es lo mismo que un municipio periférico del proyecto manifieste que no desea hacer parte (lo que puede resolverse por parte de la empresa multinacional escogiendo otro municipio para el proceso de lixiviación), a que el epicentro del proyecto demuestre que se opone con una decisión de carácter vinculante a la realización del mismo. El 97% de los cajamarquinos que votaron la consulta decidieron oponerse a la ejecución de cualquier proyecto minero en su municipio.

A partir de estos hechos, podemos ver que la ciudadanía no está recurriendo únicamente a formas informales de expresar su malestar sino que además utiliza las herramientas constitucionales establecidas por el mismo Estado para dirimir conflictos; por lo tanto, la respuesta esperada habría sido que dicho mecanismo tuviera este efecto. Lo que pasó en realidad fue lo opuesto: el gobierno nacional encabezado por el presidente Santos y su ministro de Minas y Energía Germán Arce respondieron ante la consulta popular realizada el 26 de marzo de 2017 minimizando los efectos del resultado.

Lo que implícitamente se está afirmando con la desestimación de la consulta es que las decisiones locales no tienen cabida sobre los intereses nacionales, y hay que recordar que en el caso colombiano –al igual que en muchos países latinoamericanos– la actividad minera es considerada “actividad de utilidad pública” según el código minero vigente. Ello resulta, sin embargo, contradictorio con lo estipulado por la Constitución Política en la que el municipio es el centro de las decisiones políticas y económicas y con la ley 134 de 1994 que estipula que la consulta popular es de carácter vinculante.

Se configura entonces un conjunto de tensiones políticas, sociales y económicas entre los diferentes grupos ciudadanos, la empresa multinacional y el gobierno en sus distintas escalas alrededor del proyecto. Lo que está en juego ya no es (únicamente) la defensa del recurso del agua o de la actividad agrícola sino que se activa un proceso sociopolítico alrededor de *quién* controla, *cómo* se controla y *para qué* se controla el territorio.

Hay que llamar la atención sobre el hecho de que dichas tensiones alrededor del control territorial se están expresando por los distintos actores en términos jurídicos, es decir,

en un lenguaje que tradicionalmente era de monopolio del Estado. Tanto las comunidades que se oponen al proyecto extractivo, como la empresa multinacional y, por supuesto, el Estado en sus distintas escalas (local, regional y nacional) y expresiones de poder (judicial, legislativa y judicial), usan el lenguaje y las herramientas jurídicas para defender sus intereses y valores; lo interesante de esta situación es que usando los mismos significantes (los mismos términos jurídicos), éstos están cargados de distintos (y muchas veces contradictorios) significados.

Es entonces como a través de esta tensión y esta disputa, que es tanto material (lucha por el uso y gestión del territorio) como simbólica, (significados de las herramientas jurídicas) que se está produciendo la construcción del Estado, pues en esta tesis se parte del supuesto de que el Estado es una construcción social, y un campo de poder de múltiples niveles (Migdal, 2011:34).

Construcción teórica del problema

El primer desafío teórico que enfrenté en la realización de mi trabajo (y que enfrentan todos los investigadores) fue el alto volumen de información teórica y empírica que encontré sobre los temas que inicialmente me interesaron a partir de las dos consultas populares realizadas en el departamento del Tolima.

El caso podría ser visto como una disputa susceptible de ser analizada a través del marco teórico de la resolución de conflictos y la gobernanza, propio de la administración pública y la ciencia política. Desde esta perspectiva, el conflicto es un proceso de desajuste social o anomalía que debe ser superado a través de procesos de negociación y consenso (Wertheimer, 2013). No en vano la noción de *gobernanza*³, se ha convertido en la herramienta teórica y metodológica predilecta tanto de los investigadores en este campo como de los tomadores de decisiones, pues de alguna forma les permite superar el estado de conflicto.

Esta visión contiene dos condiciones implícitas: la primera es que los conflictos sociales y políticos surgen a partir de la exclusión histórica de ciertos actores en el proceso

³ Entendida de manera muy amplia como “la mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) en el procesamiento de los asuntos públicos y en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas” (Aguilar, 2008: 84)

de toma de decisiones (sociedad civil y mercado) y, por lo tanto, la solución está en abrir los espacios de incidencia y participación; la segunda es que todos los actores que se encuentran en la escena pública están en igualdad de condiciones para participar del proceso de construcción de lo público.

Al respecto de estas dos condiciones debe advertirse que hay, por lo menos, dos limitaciones: la primera es que se excluyen del análisis las relaciones de poder y la existencia de desigualdades sociales, culturales y económicas que ponen en duda la igualdad política de la que parten los modelos de participación ciudadana. La segunda es que, en el afán de superar el conflicto por ser visto como una anomalía del sistema social y político, se pueden presentar en la práctica imposiciones de consensos que potencian futuros conflictos. Y al no poner en evidencia las relaciones de poder existentes, se escapa la comprensión de cómo se llegó a estos consensos y cómo pueden existir consensos más válidos que otros dependiendo de quién los proponga/imponga.

Finalmente, los distintos intentos prácticos y teóricos de resolución de conflictos configuran al concepto de manera normativa, perdiéndose la oportunidad de comprender cómo se expresa este conflicto en la cotidianidad y en las prácticas de los actores involucrados y cómo se están produciendo nuevos efectos sociales y políticos en el proceso; los últimos elementos mencionados son los que me interesa analizar en esta investigación.

Otra posibilidad para comprender el conflicto socio-ambiental que se fue gestando alrededor del proyecto aurífero *La Colosa*, se presentaba a partir del campo de la ecología política. La ecología política ha sido una herramienta analítica muy utilizada para comprender aquello que se encuentra en disputa dentro de los conflictos ambientales.

Los investigadores inscritos en esta tendencia consideran que se trata de *conflictos ecológicos distributivos* (Martínez Alier, 2004) debido a la relación entre el empobrecimiento de las poblaciones más vulnerables y su acceso/propiedad/ uso a los recursos naturales. Mientras que una parte de la población pierde una parte del ambiente como fuente de sustento y de identidad, una élite política y económica se beneficia de esta pérdida y de la concentración y privatización de estos recursos (muchos de ellos no renovables) en pocas manos (Bebbington, 2007).

Teniendo en cuenta que el campo de la ecología política fue formándose en un inicio no tanto como una teoría sino más bien como “un espacio común de reflexión y análisis, en

gran medida definido por su propia historia y por los que la practican, quienes comparten una visión más o menos parecida de las ideas y las prácticas que la sostienen” (Bebbington, 2007: 26), existe un elemento fuertemente normativo en quienes la usan como herramienta de análisis.

Se da un peso significativo a la agencia como instrumento de cambio social, estudiando prioritariamente a los movimientos sociales de base y las organizaciones no gubernamentales. De este modo se escapan del análisis actores como los gobiernos locales y nacionales o las empresas. De algún modo, se pierde de vista las interacciones que generan los enfrentamientos y las negociaciones en medio del conflicto y se ignora la sugerencia de Scott recordada por Bebbington de “revisar lo cotidiano en el análisis de la transformación capitalista de los territorios” (2007: 37).

Es esa revisión de lo cotidiano la que busqué analizar en mi trabajo para comprender al conflicto como generador de cambios sociales y políticos, pues sólo así puede identificarse lo público como un proceso conflictivo en permanente construcción, idea base para esta investigación.

Fue entonces cuando regresé al caso, y observé que se trataba de un conflicto latente alrededor del control por el territorio, y que tenía la capacidad de transformar a las distintas partes involucradas; entre ellas, al Estado. Con la guía de mis tutores, aterricé en la mirada sociológica de la productividad social de los conflictos, para entender estos fenómenos como momentos de socialización, y de producción de nuevos espacios, nuevas territorialidades y nuevas normas jurídicas. Comenzó entonces el diálogo con otras disciplinas.

Teniendo claridad en que lo que buscaba observar eran los efectos del conflicto socio-ambiental, comencé a buscar un concepto que me permitiera enmarcar temporal y espacialmente el conflicto analizado. En esa medida, rescaté la noción de *política de contienda* propuesta por Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). Sidney Tarrow define una política contenciosa como el momento en el cual la gente ordinaria - frecuentemente en alianza con ciudadanos más influyentes y con cambios en la opinión pública- une fuerzas para confrontar a las elites, autoridades y a sus opositores (2011: 6)

Mi trabajo de investigación parte de identificar entonces el conflicto derivado del proyecto *La Colosa* como una *política contenciosa* compuesta por varios ciclos de contienda que producen, entre otros efectos, procesos de construcción del Estado colombiano. En el

corazón de este conflicto está la disputa por el control territorial, por lo que se hizo necesario una exploración teórica mayor acerca de dos conceptos clave: Estado y control territorial.

A partir de los aportes de la antropología política y la sociología política pude construir una caracterización del Estado que se expresa en el primer capítulo de esta tesis, y que me permitió integrar todos los elementos empíricos que fui recogiendo a través del trabajo documental y, posteriormente, a partir del trabajo de campo.

Para el caso del control territorial, usé los elementos de la geografía política y la geografía crítica (específicamente los aportes de Robert Sack y Claude Raffestin) para construir una noción compatible con el camino teórico recorrido.

El último escalón teórico se dio a partir de la decisión de concentrar mi atención en las expresiones jurídico-políticas en torno a la disputa por el control territorial, pues hay múltiples expresiones de la disputa por el territorio, pero no todas son siempre observables para los investigadores (o no siempre contamos con los recursos para observarlas), mientras que las huellas de las disputas y tensiones jurídicas son observables a través de las distintas leyes, acuerdos y sentencias de los distintos poderes públicos. Fue así como centré mi atención en los momentos de tensión alrededor de los elementos legales y constitucionales que se referían al control territorial y que estaban siendo desafiados y modificados a partir del conflicto socio-ambiental. El resultado de estos cambios es la transformación misma del Estado en términos territoriales.

Todos estos elementos pueden encontrarse, como se mencionó antes, en el primer capítulo de esta tesis, y con ellos espero dar cuenta de la complejidad de los fenómenos socio-ambientales que, como dice Gabriela Merlinsky, son luchas políticas en las que se está debatiendo sobre lo que debe considerarse o no como público/privado y sobre quiénes pueden tomar las decisiones sobre los recursos. Por lo tanto, “ponen en cuestión las relaciones de poder que facilitan el acceso a esos recursos, que implican la toma de decisiones sobre su utilización por parte de algunos actores y la exclusión de su disponibilidad para otros actores. Se trata de situaciones de tensión, oposición y/o disputa en la que no sólo están en juego los impactos ambientales” (Merlinsky, 2013: 40).

Pregunta de investigación, hipótesis y objetivos

A partir del recorrido teórico y empírico anterior, mi pregunta de investigación es la siguiente: ¿Cómo el conflicto socio-ambiental derivado del proyecto *La Colosa*, reestructura en términos jurídico-políticos el control territorial del Estado colombiano?

Esta pregunta se deriva de mi *supuesto inicial* en el que considero que el Estado es una construcción permanente y no lineal; es el resultado de tensiones, contradicciones, negociaciones y alianzas entre los distintos actores y enmarcadas en distintas escalas territoriales. Uno de los ámbitos en los cuales se expresan dichas tensiones es el control territorial, no sólo en términos de derechos de propiedad, sino en la dimensión jurídico-política que establece el acceso, uso y gestión del territorio, pues es en la disputa por el control territorial donde se revelan diversos actores, con diversos intereses y diversos usos de las herramientas jurídico-políticas y donde se produce entonces, a partir de la interacción, una transformación tanto de los actores involucrados como de las prácticas y las representaciones del Estado desde su nivel local hasta el nivel nacional.

La *hipótesis* que se deriva de mi supuesto inicial es entonces que el conflicto socio-ambiental derivado del proyecto *La Colosa* ha reconfigurado el control territorial del Estado colombiano en términos jurídico-políticos, particularmente acerca de *quién* y *cómo* se controla el territorio a nivel local.

En esa medida, mi *objetivo general* es analizar la reconfiguración jurídico-política del control territorial del Estado colombiano a partir del conflicto derivado del proyecto *La Colosa*.

Con el fin de alcanzar este objetivo general me propuse los siguientes objetivos específicos:

1. Explicar el ejercicio del control territorial en Colombia y sus transformaciones en el tiempo.
2. Construir el relato de la contienda política alrededor del proyecto *La Colosa* en términos de control territorial
3. Analizar la productividad jurídico-política del conflicto en términos de reflexividad territorial.

Justificación/Relevancia

Esta tesis espera realizar una contribución a las ciencias sociales en la medida en que se comprueba de qué manera un conflicto de carácter socio-ambiental logra transformar (crear, legitimar/deslegitimar, modificar) las reglas de juego del Estado. La pertinencia de identificar estos aspectos es que permite comprender el conflicto en las relaciones sociales como un fenómeno que no es negativo en sí mismo (y por lo tanto, no es siempre susceptible de ser convertido en consenso) y que produce efectos sociales y políticos que pueden transformar tanto a los actores como a las estructuras.

Adicionalmente, contribuirá a visibilizar de qué forma los asuntos ambientales han adquirido un lugar central en la agenda pública y cómo se ha comenzado a reconocer la emergencia de la cuestión ambiental como una construcción social, pues como advierte Gabriela Merlinsky, los problemas ambientales no atañen a una categoría de lo “natural”, sino a la relación entre sociedad-naturaleza. (2013: 22).

Los conflictos socio-ambientales son, en esa medida, conflictos políticos que sacan a la luz discusiones más profundas sobre ideas distintas de justicia, de democracia, de apropiación del territorio que entran en disputa y que se expresan de diversas maneras a través de los recursos y estrategias de los actores involucrados. Esta conflictividad tiene la capacidad de crear a su paso nuevos arreglos institucionales que transforman la vida de los actores involucrados y que permiten comprender al conflicto como un fenómeno productivo.

Con respecto al caso empírico, existen varios aspectos novedosos para el análisis, de los cuales destaco dos: en primer lugar, se trata de reivindicaciones atadas a un territorio en la defensa de unos recursos particulares, lo que demuestra que a pesar de la supuesta tendencia a la desterritorialización de las luchas sociales, sigue existiendo la necesidad de estudiar los procesos locales con sus características particulares y con los procesos de reterritorialización que se producen, sin perder de vista, por supuesto, el contexto internacional y las posibles redes construidas con comunidades y movimientos.

En segundo lugar, la ciudadanía en Cajamarca ha utilizado las herramientas institucionales para apropiarse del espacio público. Una de ellas ha sido la consulta popular, que para el caso colombiano tiene carácter vinculante y que, por lo tanto, ha desatado mayores tensiones entre los actores institucionales y los ciudadanos. Al usar las herramientas

otorgadas por el mismo Estado, los ciudadanos cajamarcunos obligaron a las autoridades públicas a responder dentro de la institucionalidad; la respuesta ha revelado las contradicciones internas entre los distintos niveles e instancias del gobierno y ha activado nuevos procesos socio-políticos. Ello no habría sucedido si las estrategias de acción de los ciudadanos se hubieran limitado a las protestas y manifestaciones públicas.

Finalmente, esta investigación es relevante en términos metodológicos al incluir el método etnográfico para abordar el problema, pues a pesar de que se trata de un método extendido en las ciencias sociales, no es así en el caso de la ciencia política en la medida en que se ha concentrado más en el análisis de los sujetos como abstracciones sociales; al estudiar las subjetividades desde la etnografía, fue posible reconocer las rutinas y prácticas cotidianas de los actores involucrados en el conflicto y comprender los efectos socio-políticos producidos por el mismo. De este modo, se traslada la atención tradicional de los estudios políticos sobre las ideas y los modelos normativos, para pasar a los sujetos (individuales y colectivos) como constructores del Estado.

Estrategia metodológica

Para responder a la pregunta de investigación y cumplir los objetivos trazados, realicé un trabajo etnográfico que resultó muy productivo, y también muy desafiante, ya que en mi proceso de investigación previo al doctorado, nunca había utilizado este recurso más propio de la sociología y la antropología. Sin embargo, los sujetos estudiados me exigían un acercamiento distinto al que había usado tradicionalmente desde la ciencia política, por lo que decidí lanzarme a esta aventura que resultó fantástica, tanto en términos personales como académicos.

Con respecto a la necesidad de acercarme al objeto de estudio a través de la etnografía rescato la invitación de Joseph, Mahler y Auyero (2007) de sacar lo político de las sombras y ponerlo en el centro de la atención etnográfica. Y es que a pesar de que este método ha sido poco abordado hasta ahora en campos como la ciencia política, o incluso la sociología política, resultan ser de gran ayuda cuando lo que se busca no es proponer un modelo normativo sino comprender lo que los autores llaman las texturas de la vida política y los aprietos que los actores políticos experimentan en medio de los procesos. La etnografía resulta ser una herramienta pertinente para capturar la práctica de las políticas y el significado

de esta práctica, así como las creencias y las relaciones que existen entre los actores involucrados. (Joseph, Mahler y Auyero, 2007).

Fue entonces como realicé un trabajo de campo en Colombia compuesto de cinco visitas a Cajamarca, dos visitas a Ibagué y una permanencia de varios meses en la ciudad de Bogotá, de lo que se derivaron varios ejercicios de observación participante, la interacción con más de veinte actores involucrados en el conflicto y trece entrevistas semi-estructuradas. Esta condición de espacialidad móvil necesita de una herramienta que comprenda dicha movilidad, por lo que recurrí específicamente a la *etnografía multisitio (multi-sited ethnography)* propuesta por Nadai y Maeder (2009). Se trata de una forma de acercarse al campo que parte de la etnografía sociológica y en la cual es posible observar las interacciones de los actores en distintos escenarios físicos. La razón de recurrir a varias observaciones en diferentes lugares y escenarios es el resultado de reconocer que actualmente estamos insertos en una dinámica global que nos lleva a expresarnos en distintas escalas y espacios. Para poder reconstruir un conflicto como el que deseo analizar, tuve que moverme en esas diferentes escalas y espacios.

El ejercicio etnográfico fue complementado con el seguimiento de la prensa local, regional y nacional sobre el proyecto *La Colosa*, en el periodo comprendido entre 2013 y 2020, con el fin de identificar los sujetos y los argumentos principales dentro de la disputa. Cabe decir que un primer ejercicio documental me permitió construir las primeras guías de entrevista, las cuales fueron ajustadas a medida que el trabajo de campo fue avanzando.

Igualmente conformé un corpus jurídico con las decisiones más relevantes en torno al proyecto *La Colosa* emitidas por la Corte Constitucional, El Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo del Tolima. Este ejercicio me permitió comprender el proceso de juridificación del conflicto socio-ambiental analizado. Con las estrategias descritas anteriormente, pude analizar los datos empíricos a la luz del marco teórico construido.

Es así como la estrategia metodológica se tejió cuidadosamente a partir del diálogo con la propuesta conceptual y los datos empíricos recolectados. Espero entonces que haya quedado reflejado en los distintos capítulos que componen esta tesis: mientras el primer capítulo está dedicado a la construcción conceptual de la tesis, en el segundo se podrán encontrar los antecedentes y el contexto del control territorial en Colombia. Finalmente, los capítulos tercero y cuarto corresponden al análisis de la productividad social del conflicto.

1. Los procesos de formación del Estado a partir de la disputa por el territorio: una reflexión conceptual

El propósito del presente capítulo es explicar la construcción del andamiaje teórico que me permitió responder a la pregunta de investigación. Para ello lo he construido a partir de la respuesta a dos preguntas centrales: ¿Qué voy a observar dentro de mi tesis? y ¿Cómo lo voy a observar?

Para responder a la primera pregunta fue necesario usar tres conceptos fundamentales: *Estado, conflicto socio-ambiental y control territorial*. Teniendo en cuenta que lo que busco responder con mi tesis (y por tanto, observar) es cómo se construye el Estado colombiano a partir de un conflicto socio-ambiental, busqué en la antropología política y la sociología de los conflictos los elementos teóricos necesarios para comprender al Estado como un campo de poder en permanente disputa y negociación, y a los conflictos socio-ambientales como momentos de socialización en los que se disputan los bienes materiales y simbólicos alrededor de un espacio.

El trabajo empírico me permitió, además, encontrar que un elemento central dentro del conflicto analizado es la disputa por el control territorial, en cuanto que el territorio es un elemento que define tanto al Estado mismo como a las comunidades que lo habitan. En ese sentido, la geografía política y la geografía crítica me dieron los elementos necesarios para abordar esta disputa en términos territoriales.

En cuanto a la pregunta de cómo observar la disputa, fueron muy pertinentes los aportes de Charles Tilly y Sidney Tarrow (2001) desde la sociología política, para construir metodológicamente cuatro episodios de lo que ellos denominan la *política contenciosa*. A través de estos episodios fue posible identificar los momentos de tensión, negociación y ruptura entre los sujetos sociales y grupos involucrados en el conflicto, así como sus grados de poder e interés dentro de la contienda.

Las interacciones que se derivaron de este proceso pueden enmarcarse, a su vez, en lo que la sociología ha denominado *productividad social del conflicto*. Dentro de los múltiples procesos que podrían observarse en esta productividad, me centraré en el que Patrice Melé ha denominado *régimen de reflexividad territorial*, que no es otra cosa sino los procesos de aprendizaje entre los sujetos sociales y las autoridades en torno a la disputa por

el espacio. Los aprendizajes que interesan a Melé, y que también me interesan a mí desde la ciencia política, son aquellos que se dan dentro de los canales institucionales, sin que ello niegue la existencia y la productividad de aquellos que se dan fuera. La razón de esta elección es que a través de las tensiones que se dan en el marco de lo institucional, es posible seguir las huellas de las transformaciones del Estado, por lo que la recolección de datos que se ha realizado se concentra alrededor de las disputas jurídico-políticas del conflicto socio-ambiental que se expresan en las distintas decisiones del poder central.

1.1 Transformación en la comprensión del concepto de Estado

En este trabajo de investigación se parte de la premisa de que la productividad jurídico-política que se deriva de los conflictos socio-ambientales, se inserta en un proceso más amplio que es el de la formación o construcción del Estado. Esta formación no se produce de manera autónoma sino que está estrechamente vinculada con la sociedad en la que se enmarca. Por esta razón, me adhiero a la propuesta de Viviane Brachet de Márquez quien ha construido una definición de la formación del Estado y la sociedad en América Latina (FESAL) como:

“un proceso que se desarrolla en el tiempo y el espacio, en el cual los actores - en el Estado como en la sociedad- se vinculan unos con otros mediante transacciones mutuamente constitutivas y transformadoras (Gierke, 1996; Bhaskar, 1989; Emirbayer, 1997; Tilly, 1997). Desde esta perspectiva, la vida cotidiana se ve como impulsada por la dinámica de varios procesos traslapados, entrecruzados y mutuamente dependientes de contienda y cooperación que oponen y asocian los actores estatales y societales en cuestiones y actividades múltiples. (Brachet de Márquez, 2016: 295–296)

No se trata entonces de anular las definiciones de Estado de corte más weberiano, sino de reconocer que para la investigación que he realizado, éstas definiciones limitan el análisis empírico y no me permiten dar cuenta del hecho de que “la hegemonía interna y la soberanía externa [de los Estados] depende de las relaciones y posibilidades de un momento dado” (Brachet de Márquez, 2016: 299). Con este punto de partida, he construido una caracterización del Estado con el fin de hacer más operativa la definición enunciada anteriormente.

1.1.1 Caracterización del Estado: Partiendo del supuesto de que el Estado no es un actor monolítico ni homogéneo, con una capacidad de controlar todo su territorio y toda su

población, ni que tiene propósitos autónomos de la “sociedad civil”, sino que se trata más bien de un *campo de poder*⁴, que se expresa de la siguiente manera:

a) *Se encuentra en permanente construcción*: Tanto la imagen como las prácticas del Estado son el resultado de un proceso que se desarrolla temporal y espacialmente y que, en esa medida, se va transformando y reconstituyendo a partir de las relaciones entre los distintos actores que hay dentro de la organización estatal y dentro de la sociedad en general (Tilly, 2007, Brachet-Márquez, 2016). Es a través de procesos de contienda y de acuerdo entre las fuerzas sociales que se va configurando el Estado en su cotidianidad, y que se van definiendo las reglas del juego político.

Estas relaciones entre los actores se dan, sin embargo, en condiciones asimétricas de poder y de recursos, pues históricamente la idea del Estado moderno como autoridad superior frente a una *población*, delimitada en un determinado *territorio*, ha logrado imponerse y se ha materializado en prácticas de control del espacio y de la población, privilegiando la voz de quienes dicen encarnar el interés gubernamental (como sinónimos de interés general) sobre las otras voces.

A pesar de ello, la fuerza económica y política desigual que favorece al Estado no implica un control absoluto ni sobre la población, ni sobre el territorio. Se trata más bien, en términos de Gramsci, de una *hegemonía* (entendida como un poder ejercido por el Estado que se alimenta tanto de la coerción como del consentimiento) que es permanentemente disputada desde la sociedad civil y que por lo tanto no está predeterminada ni ganada de una vez por todas. O en términos de Brachet-Márquez, de un *pacto de dominación* –entendido como un complejo de reglas, implícitas y explícitas, que organizan el acceso desigual a los recursos económicos y al ejercicio del poder en una sociedad determinada– que a través de los procesos relacionales entre Estado y sociedad, son reproducidos, pero también cuestionados y retados, obligando a contestar de maneras distintas a la pregunta de “quién tiene derecho a qué” en el ejercicio del poder y el reparto del excedente económico en distintos momentos. (Brachet-Márquez, 2016: 301)

⁴ Pierre Bourdieu define al como campo de poder como “relaciones de fuerza que prevalecen entre aquellas posiciones sociales que garantizan a sus ocupantes un quantum de fuerza social, o capital, que los habilita a entrar en las contiendas por el monopolio del poder, contiendas entre las cuales las luchas por definir la forma legítima de poder ocupan una dimensión crucial” (Bourdieu y Wacquant, 2008: 284)

El resultado de este proceso constante de acuerdo y desacuerdo entre fuerzas sociales tiene la capacidad de cambiar la propia naturaleza del Estado (Migdal, 2011: 146), demostrando entonces que el Estado no es una entidad fija sino una entidad en permanente cambio, y que su hegemonía o dominación se expresa a partir de “resultados temporalmente cristalizados, pero permanentemente cambiantes” (Brachet-Márquez 2012: 150).

b) Su construcción es relacional: Derivado de lo que se ha planteado anteriormente, el Estado se construye en relación con la sociedad, en la medida en que no es un ente autónomo con capacidad absoluta en la toma de decisiones y en la imposición de sus intereses, sino el resultado de las interacciones con las demás entidades. Pensar relacionamente el proceso de construcción del Estado implica reconocer que los actores que se involucran en el proceso moldean y a su vez son moldeados dentro de la contienda. (Domínguez, 2016: 180).

Esta postura reivindica de alguna forma el rol de los agentes dentro de la estructura estatal y nos invita a mirar más allá de las estrategias de control y dominación que los Estados construyen para controlar a la sociedad; nos permite entender cómo éstas son percibidas, cuestionadas y planteadas nuevamente al Estado para ser respondidas.

Al respecto, Marta Domínguez (2016) nos hace una advertencia fundamental cuando decidimos mirar de manera unilateral las formas de imposición del Estado: podemos terminar adjudicándole una coherencia exagerada y, al mismo tiempo, reproducimos una idea igualmente monolítica de las comunidades que reciben dicha imposición.

En términos de Ferguson y Gupta (2002), la división o el límite entre Estado y sociedad es un *efecto de poder*, cuyo propósito es el de producir una *imagen* de control que no es una realidad. El Estado es una entre otras muchas formas de institución dentro de la sociedad, que se diferencia de ellas por tratar de imponerse como la voz legítima y centralizadora del interés general.

c) No es lineal: El Estado es una construcción socio-histórica, es decir, situada temporalmente; pero esa temporalidad no implica un orden o una superioridad política, ideológica o económica particular. Como nos recuerda Brachet-Márquez, “la realidad social no se imagina como algo armado y organizado desde afuera esperando a ser explicado, sino que se crea históricamente y es cotidianamente reproducida y transformada por las relaciones que constituyen los procesos sociales” (2016: 14) De este modo, lo que podría haberse

“ganado” en un momento de la historia y en un espacio particular, puede perderse y/o reconquistarse en otro momento.

El Estado tampoco es lineal, en el sentido en que no se impone de manera vertical a los gobernados, sino que se construye a partir de “una trama de negociaciones de dominación y disputas por el poder...se trata de un litigio, con desigualdades prevalecientes que producen nuevas desigualdades” (Escalona, 2011: 53)

d) Puede ser contradictorio: Lejos de producir una respuesta unificada, coherente y coordinada en todos sus niveles y órganos frente a un determinado problema, el Estado formula e implementa sus políticas a partir de las presiones que enfrenta en cada uno de sus componentes (rama judicial, rama legislativa, rama ejecutiva) y en cada uno de sus ámbitos (local, regional, nacional e internacionalmente). La suma de estas acciones no es una política homogénea, sino una trama de respuestas superpuestas, y muchas veces, contradictorias entre sí. En esa medida, Migdal afirma que muchas veces, el Estado puede ser un gigante lisiado en busca de dominación. (2011: 163).

Al respecto, Marta Domínguez introduce nuevamente una reflexión que matiza lo anterior. Para la investigadora, cuando se introduce en el análisis una perspectiva temporal más amplia, se observa que la multiplicidad de actores e intereses no se traduce necesariamente en incoherencia dentro del tramado grueso del poder político. Al mirar hacia atrás en el tiempo, plantea la autora, puede reconocerse que las acciones confluyen para favorecer a unos grupos más que a otros. Adicionalmente, afirmar que el Estado tiene múltiples naturalezas no implica que no existan jerarquías de poder entre los actores; para Domínguez, “es precisamente a través de estas relaciones jerárquicas que se trazan los grandes rasgos de la política estatal” (2009:12). No se trata, entonces, de afirmar que las relaciones verticales de poder impuestas desde el Estado prescriban la acción de los demás actores, pero al menos sí las circunscriben.

Teniendo en cuenta esta advertencia, en esta investigación se considerará que las acciones del Estado pueden ser contradictorias en el corto plazo debido a las múltiples presiones y entidades presentes en el proceso de construcción de políticas, pero en el largo plazo, las fuerzas desiguales de poder han terminado beneficiando a los grupos que ocupan el lugar de lo estatal, reflejando que a pesar de las contradicciones internas, existe un proyecto hegemónico que se implementa con relativa eficiencia.

e) *Está en permanente disputa*: De alguna forma, este elemento ha quedado enunciado anteriormente. Vale la pena agregar que las luchas por la dominación entre las distintas entidades y actores se dan en múltiples escenarios, entre distintos niveles, pero además, cada parte de la disputa (“Estado”, “sociedad civil”, “organismos internacionales”, “empresas transnacionales”) es un campo conflictivo en sí mismo dentro del cual se están negociando permanentemente recursos y discursos (Migdal, 2011). Ello puede explicar en parte por qué se presentan contradicciones en las interacciones de los actores a distintos niveles, pues mientras unos miembros de cierta entidad pueden comprender el problema de una determinada forma y cuentan con ciertos recursos de poder para negociar con otras entidades, otros pueden tener visiones encontradas y mayor o menor cantidad de recursos en el proceso.

Adicionalmente, la contienda no se limita a ganar influencia dentro de la formación de políticas públicas, sino que puede implicar el cuestionamiento de las estructuras económicas y morales de una sociedad dada. De allí que la interacción pueda producir un cambio en la naturaleza de los actores involucrados.

f) *Está enmarcado y producido culturalmente*: La capacidad de dominación y poder de un Estado sobre la sociedad no está dada de antemano sino que se enmarca en un momento histórico y en un espacio ocupado y apropiado por una diversidad de actores e intereses. En el caso de nuestro contexto mundial actual, es necesario introducir el capitalismo como contexto económico, político y cultural, el cual constriñe y posibilita a los actores de un modo particular. Corrigan y Sayer nos advirtieron hace ya unas décadas que el “triunfo de la civilización capitalista moderna implicaba también una revolución cultural masiva -una revolución tanto en la manera en que el mundo era entendido como en la manera en que los bienes eran producidos e intercambiados” (1985:1-2). Además de ser un sistema económico, el capitalismo es un conjunto de ideas y formas sociales que ha transformado nuestra comprensión del mundo.

Sin embargo, el capitalismo y su versión político-económica expresada en el neoliberalismo, no es percibido ni interiorizado de la misma manera, pues además de los códigos internacionales, los habitantes de cada país cuentan con un grupo de referentes culturales propios que se enfrentan y entran en constante disputa para obtener reconocimiento y legitimidad. Estos referentes culturales no son inamovibles ni están dados naturalmente,

sino que se construyen a partir de procesos de contienda y negociación con los demás referentes. Como afirman Joseph y Nugent, "...las culturas popular y dominante son producto de una relación mutua a través de una *dialéctica de lucha cultural* que tiene lugar en contextos de poder desigual y entraña apropiaciones, expropiaciones y transformaciones recíprocas" (2002: 46).

De esta forma, podría decirse que mientras las élites políticas y económicas intentan imponer sus reglas y sus símbolos, van negociando tanto su supuesta superioridad para hacerlo con los ciudadanos, como su "subalternidad geopolítica" con respecto a otros países y entidades internacionales. (Brachet-Márquez, 2016: 297)

1.1.2 Implicaciones de repensar el Estado: La forma propuesta de comprender el Estado tiene varias consecuencias:

a) Al analizar los procesos por los cuales se reconfigura la imagen y la práctica del Estado, y no los resultados de sus acciones como suele hacerse dentro de la ciencia política, se hacen visibles actores que siendo considerados "perdedores" en el largo plazo, han influido significativamente en el cambio estatal. De alguna forma, se trata de dejar de lado *La Historia* de ganadores y perdedores para contar las historias de los actores involucrados. Como bien nos recuerda Tania Rodríguez, "Las acciones de los sectores subalternos son las que más fácilmente quedan invisibilizadas en los relatos históricos, o se incorporan bajo la lógica de su "inevitable derrota" contribuyendo de este modo a la reificación de las relaciones de dominación" (2016:134). Si el propósito es contribuir a la desmitificación del Estado, centrarse en el proceso antes que en los resultados puede ser el camino adecuado.

b) Se deja de lado la idea de catalogar a los Estados como fallidos Vs. Exitosos en la medida en que se reconoce que nunca han tenido todo el monopolio de la violencia o del poder y que nunca han penetrado de manera exitosa a la sociedad en su totalidad. (Migdal, 2011). Esto se revela en términos concretos a partir del control del territorio, pues se ha creído que los Estados fuertes son aquellos capaces de tener presencia física en todo el espacio delimitado por sus fronteras.

En el caso latinoamericano y, específicamente en el caso colombiano, la construcción socio-histórica –vinculada fuertemente con las condiciones geográficas- del espacio ha tenido como consecuencia una imposibilidad real de los Estados centrales de llegar institucionalmente a todos los espacios contenidos en sus límites. Sin embargo, esto no se ha

expresado necesariamente en debilidad, pues como lo muestra el trabajo de Mary Roldán (1989) sobre las guerrillas en la región colombiana de Antioquia, “en conjunción con una muy limitada presencia del Estado, existían aún en los más pequeños reductos de población, mecanismos autóctonos de control social y de organización política” (Roldán en González, Bolívar y Vásquez, 2002: 220).

c) Se rompe con la idea muy propia de los analistas de política pública de considerar que los problemas sociales, políticos y económicos son el resultado de malos diseños institucionales o funcionarios incompetentes o recursos insuficientes (Migdal, 2011: 29), pues se pasa a comprender que el Estado hace parte de la sociedad y se construye a partir de sus interacciones con ella, y no de espaldas a la misma o en una esfera autónoma.

d) Se contribuye a no reificar los resultados políticos al dejarlos de considerar como esperables, pues no hay predeterminaciones ni esencias fijas cuando se trata de responder ante las demandas de una sociedad. (Rodríguez, 2016: 170)

e) Surgen nuevas escalas de análisis (la local) y nuevos enfoques (el etnográfico) cuando lo que se está buscando es “desentrañar los actores, mecanismos y procesos que producen configuraciones diferentes de Estado y sociedad” (Domínguez, 2016: 184)

f) Se anula la hipótesis de que el Estado está desapareciendo en el contexto transnacional, pues lejos de perder su importancia, cuando se observan sus prácticas de cerca y se estudian como parte de un contexto más amplio, es posible comprender que es el elemento fundamental para facilitar los procesos globalizadores y deslocalizadores en el territorio. Se trata más bien de un cambio en su naturaleza antes que de una desaparición o disminución de su importancia. (Sharma y Gupta, 2006: 7).

g) Finalmente, se cuestiona la idea de Estados presentes vs. Estados ausentes dentro de la cual se considera que los problemas económicos y sociales de ciertas comunidades son explicados por la ausencia estatal. En casos como el colombiano, el Estado ha utilizado históricamente herramientas como la violencia para construir su hegemonía. Esta violencia no es monopolio de los gobiernos nacionales, sino que ha sido muchas veces delegada en otros grupos que ejercen de autoridad en diversos territorios con el conocimiento de los gobiernos. En esa medida, cuando comprendemos al Estado como una multiplicidad de procesos, puede reconocerse que más que una ausencia estatal, se trata de presencias diferenciadas dentro del territorio (González, Bolívar y Vásquez, 2002).

1.2 Conflicto socio-ambiental

El paso siguiente después de definir la forma en que abordaré conceptualmente al Estado, es necesario definir el concepto de *conflicto socio-ambiental*, pues si bien los procesos de construcción estatal se dan a partir de las relaciones cotidianas entre gobernantes y gobernados (Sharma y Gupta, 2006), los momentos de conflicto pueden ser momentos de observación privilegiados, en la medida en que las interacciones, contradicciones, vacíos y tensiones entre los diferentes grupos se hacen más evidentes en los espacios públicos, y se reflejan igualmente en los cambios jurídico-políticos que asumen las autoridades.

En ese sentido, la sociología de los conflictos otorga herramientas pertinentes para partir de una definición más compleja de conflicto. Se trata de un campo en el que se considera al conflicto como un álgido proceso de socialización (Simmel, 2010) y, por lo tanto, como un campo de estudio productivo en sí mismo más allá de si el conflicto es solucionado o no. De este modo, al centrar la observación en el nivel local y en las rutinas e interacciones de los actores involucrados, los conflictos pueden ser reconocidos como instancias privilegiadas de producción y transformación del orden social (Azuela y Mussetta, 2008).

Teniendo como marco general el conflicto entendido como proceso de socialización, es necesario adentrarse a la comprensión de las características de los conflictos socio-ambientales o socio-territoriales ¿Qué los hace denominarse de esta forma? ¿Qué es lo que se encuentra en disputa? ¿Qué actores suelen enfrentarse y qué dicen defender?

Estableceré como punto de partida los cuatro elementos propuestos por María Fernanda Paz Salinas (2014): En primer lugar, se trata de conflictos que enuncian los riesgos y afectaciones sobre el ambiente y el control territorial como primera causa de su irrupción; en el caso del proyecto *La Colosa*, un elemento aglutinante central de quienes se oponen al proyecto es la defensa del agua como bien natural y la denuncia de la contaminación al suelo en caso de que el proyecto se realice, está presente, asimismo, la disputa por el control territorial desde los ámbitos locales frente a las decisiones tomadas por el gobierno central. En segundo lugar, lo que se encuentra en disputa es tanto el significado material de los recursos y territorios defendidos (uso) como el significado simbólico de los mismos (la construcción social alrededor de ellos); esta segunda característica se evidencia en el caso

de *La Colosa* pues los distintos grupos involucrados en el conflicto luchan por el uso y la propiedad del espacio demarcado por el proyecto, unos para explotar oro y otros para desarrollar actividades agrícolas, pero también se enfrentan por los significados de ese espacio disputado: unos asumiendo que hace parte de su identidad campesina y su espacio de vida, y otros identificándolo como fuente del progreso económico nacional y/o fuente de riqueza.

En tercer lugar, sus reivindicaciones son expresadas en distintas instancias, con diversos lenguajes y formas de expresión, a través de actores heterogéneos que realizan prácticas heterodoxas; los capítulos tres y cuatro de esta tesis revelan la característica anterior, pues tanto opositores como simpatizantes del proyecto *La Colosa* han aprendido desde 2013 a moverse dentro de distintas escalas territoriales, y en distintas instancias del espacio público y privado, dentro de las cuales usan diversos lenguajes técnicos, jurídicos y políticos que son expresados a través de múltiples formas de expresión.

Y finalmente, el último elemento trata de reconocer que no son casos aislados sino que han logrado insertarse en los procesos actuales de transformación social, política, económica y cultural, lo que los ubica dentro de las tramas globales de poder. Para el caso de *La Colosa*, pude percibir desde el primer momento de documentación del caso la visibilidad del mismo a nivel nacional e internacional, hecho que quedó confirmado a través de las diferentes visitas a Cajamarca en el trabajo de campo, en las cuales compartí el espacio siempre con organizaciones institucionales de todo tipo que se interesaban por el caso. Ha sido justamente la capacidad de relacionar el caso de *La Colosa* con otras conflictividades en el país, en América Latina y en África lo que ha permitido la producción de múltiples estrategias de resistencia frente al proyecto aurífero. De este modo, es posible afirmar que las disputas desarrolladas a partir del proyecto aurífero de *La Colosa* se constituyen en un conflicto socio-ambiental.

1.3. El control territorial: una disputa permanente en los procesos de construcción del Estado

Después de identificar de qué manera comprendo los procesos de formación del Estado y cómo estoy entendiendo a los conflictos socio-ambientales, es fundamental decantar aún más

lo que se busca analizar dentro de estos procesos. En el caso de los conflictos socio-ambientales, hay una ventana de observación para comprender los procesos de construcción estatal, específicamente en términos de control territorial, pues uno de los elementos centrales de la disputa es la tensión entre quienes controlan el espacio y cómo lo controlan. ¿Qué se entiende entonces por control territorial?

1.3.1 El control territorial desde la geografía política: La perspectiva del control territorial ejercida desde el poder central de los Estados es propia de las reflexiones de la geografía política más clásica y tiene su origen en la visión ratzeliana que proponía al territorio como el lugar del cual surgía el poder del Estado, como el elemento sin el cual el Estado no podía existir ni materializarse, y por lo tanto, el control territorial era vital para la consolidación del mismo. Esta visión está enmarcada en un contexto histórico de construcción del Estado-nación moderno, lo que implica una prevalencia de las ideas legales sobre el espacio que contribuyen a definir el territorio como delimitable y controlable con límites que sirven para avanzar en determinados fines sociales (Elden en Murphy, 2012: 163). Para Ratzel, "...a medida que el territorio de los Estados se hace mayor, no es sólo el número de kilómetros cuadrados lo que crece, sino también su fuerza colectiva, su riqueza, su poder y, finalmente, su duración" (1982: 195).

En esa medida, el Estado es el encargado de producir cohesión territorial entre sus miembros y adquiere su legitimidad a partir del hecho de ser una organización política derivada de la sociedad pues "cuando la sociedad se organiza para defender el territorio, se transforma en Estado" (Ratzel en Bustos Ávila, s.f: 3) Este argumento ha contribuido a reificar tanto el concepto de Estado –entendido como un ente homogéneo y coherente, representante del interés general- como el concepto de territorio –entendido como cuerpo del Estado-, trayendo como consecuencia un vaciamiento del concepto de *espacio* dentro de disciplinas como la ciencia política, e incluso, la geografía, en la medida en que se le consideraría sencillamente cascarón o contenedor.

Con esta base conceptual, la geografía política avanzó en sus reflexiones a partir de la idea del territorio como objeto, como resultado de los esfuerzos estatales de delimitación y orden, y como escenario del poder de ese mismo Estado. Bajo esta perspectiva, se afirma implícitamente que el Estado es el único que detenta el poder para producir y delimitar espacios y, en esa medida, es quien ejerce el control territorial. Las herramientas para ello

han sido históricamente las cartografías, divisiones territoriales y modelos de ordenamiento territorial establecidos desde el centro del poder estatal. Como nos recuerdan Kiran Asher y Diana Ojeda, el ordenamiento territorial es –entre otros instrumentos- la forma de “dar e imponer orden” al espacio por parte del Estado; es la expresión jurídica, política y económica del control territorial que espera lograr (2009: 293).

James Scott se referirá en su obra *Seeing like a State* (1998) a este proceso de imposición de orden del espacio (y de control territorial), partiendo del supuesto de que el Estado interviene a los sujetos y a sus ambientes/espacios para hacerlos más legibles, más simples y por lo tanto, más manipulables desde el centro. Estas simplificaciones se expresan en una especie de mapas que no equivalen a la representación de todas las actividades de la sociedad sino del fragmento que interesa al Estado. Advierte además que dichas representaciones elaboradas tienen la capacidad de producir efectos sobre los sujetos representados.

Robert Sack sintetizará esta visión del control territorial, o en sus palabras, de *territorialidad*⁵, al enunciar que la forma en que los Estados la ejercen contribuye a producir ciertos efectos o ventajas: favorece la clasificación de los objetos, las personas y los lugares; es fácilmente comunicable e impuesta; reifica el poder; optimiza los acuerdos; despersonaliza ciertas relaciones sociales; desvía la atención sobre las relaciones de poder; promueve la compartimentación espacial; altera las relaciones entre las personas y las cosas y, finalmente, promueve otras formas de territorialidad. (Sack en Murphy, 2012: 161).

Sin embargo, como se advirtió en la primera parte de este capítulo, la hegemonía en términos gramscianos es un asunto inacabado y permanentemente desafiado por diversos actores, por lo que la forma de comprender la territorialidad debe ir más allá de la visión del Estado moderno como único actor capaz de territorializar. Justamente el último efecto enunciado por Sack sobre la territorialidad, nos invita a pensar en múltiples formas de apropiarse del territorio y de ejercer control sobre el mismo.

Si revisamos la definición de Sack sobre territorialidad, es posible reconocer tal multiplicidad de actores y formas. El autor la define como “una tentativa o estrategia de un individuo o grupo por alcanzar, influenciar o controlar acciones e interacciones (de gente,

⁵ En la presente investigación, territorialidad y control territorial serán usados como sinónimos.

cosas o relaciones) para imponer e intentar aplicar control sobre un área geográfica mediante delimitación”. (Sack en Sánchez García, 2013).

Con esta definición se logra superar la idea casi biologista de principios del siglo XX de la defensa del territorio como un asunto natural para el crecimiento y consolidación de los Estados (según los parámetros de Ratzel), o como un comportamiento propio de los individuos en tanto animales, para pasar a ser comprendida como una dinámica cultural y social que además ha sido construida históricamente. (Murphy, 2012: 160-161) El territorio pasa a ser entonces “la expresión del ejercicio de territorialidad” (Sánchez García, 2013: 38) y es una construcción relacional.⁶

1.3.2. El control territorial desde la geografía crítica: Robert Sack se convierte en pionero dentro de la geografía humana, es decir dentro de la corriente que buscó reivindicar “el estudio del espacio geográfico, la subjetividad, la experiencia individual y colectiva, las relaciones de las personas con la naturaleza, así como sus conductas, sentimientos e ideas” (Delgado en Sánchez García, 2013: 27). Esta reconcepción del espacio permite comprenderlo tanto como una experiencia material, como una experiencia simbólica cruzada por la producción del espacio establecida por el Estado como actor hegemónico, pero también por la reapropiación por parte de las comunidades.

La geografía crítica se une a esta comprensión y se centra en el análisis del espacio social “producido por las relaciones sociales, así como por la relación entre sociedad y naturaleza” (Delgado en Sánchez García, 2013: 28).

A partir de una reflexión foucaultiana sobre el poder, uno de los primeros geógrafos en desafiar la forma de comprender el territorio desde la geografía crítica es Claude Raffestin. Este autor considera necesario marcar una diferencia conceptual entre espacio y territorio: el primero se trata de una realidad material preexistente mientras que el segundo es producto de una acción social. El primero se convierte en el segundo cuando un actor se apropia material o simbólicamente de él. Concretamente, el territorio es un espacio en el que se ha proyectado trabajo, energía e información y que revela relaciones de poder. (Raffestin: 2011:

⁶ En la medida en que he delimitado mi investigación asegurando que lo que se encuentra en disputa entre las autoridades gubernamentales, las organizaciones sociales y la empresa multinacional dentro del proyecto de *La Colosa* no es el territorio sino el control del mismo -es decir, la territorialidad-, utilizaré la definición de territorio como expresión de territorialidades y omitiré los debates conceptuales de este concepto por exceder los propósitos del trabajo.

34) Este ejercicio de transformación del espacio es tanto material como simbólico, y es denominado por Raffestin como *territorialidad*. En sus palabras, “La vida está tejida de relaciones y desde ahí la territorialidad puede definirse como un conjunto de relaciones que nacen en un sistema tridimensional sociedad-espacio-tiempo” (2011:113) La inclusión del tiempo es fundamental para comprender el proceso de territorialidad como un proceso histórico, no predeterminado sino cambiante y dinámico; en últimas, el territorio es una construcción relacional.

La comprensión de la construcción relacional del territorio tiene varias implicaciones: la primera es que revela la existencia de múltiples actores en el proceso de apropiación del territorio; de este modo, el Estado no es el único involucrado ni capacitado para construir material y simbólicamente el espacio. La segunda implicación es que la territorialidad deja de ser vista simplemente como una estrategia de control con propósitos específicos (que de algún modo sería la definición propuesta desde la geografía política más tradicional), sino que es más bien un conjunto de relaciones entre distintos grupos e individuos que le dan forma al espacio y que pretenden controlarlo. Finalmente, el análisis de la lucha por el control del territorio es una oportunidad para comprender el proceso de construcción del Estado, pues se trata de la materialización de las tensiones Estado-sociedad que producen su reconfiguración.

Más adelante, autores como Lefebvre (2013), David Harvey (2007), Doreen Massey (1991) y Milton Santos (2000) pudieron ampliar los elementos iniciales propuestos para Raffestin para delinear mejor la postura de la geografía crítica o radical, de la mano de la teoría marxista. Para este grupo de académicos la economía, y específicamente el modo de producción dentro del sistema económico, tiene un rol determinante en la explicación de la producción del espacio; así, los cambios en el modo de producción generan profundas transformaciones espaciales, por lo que la producción del espacio puede considerarse como un campo de fuerzas o un escenario de confrontación (Harvey, 2007; Santos, 2000).

De allí que el análisis de las contiendas por el control territorial puedan ser consideradas como disputas por el poder que desafían la hegemonía de los Estados. Como bien nos lo recuerda Raffestin, “Los hombres “viven” al mismo tiempo el proceso territorial y el producto territorial, mediante un sistema de relaciones existenciales y/o productivas. Ambas son relaciones de poder, en el sentido de que hay una interacción entre los actores

que buscan modificar las relaciones con la naturaleza y las relaciones sociales” (2011: 112). Estas relaciones de poder son, sin embargo, asimétricas, como se ha explicado anteriormente, pues no podemos olvidar la capacidad estatal para imponer imágenes y prácticas particulares sobre el territorio que producen y enmarcan las relaciones sociales que en él se desarrollan. Estas imágenes están, además, enmarcadas en un sistema político y económico mayor que impone a su vez ciertos ritmos y formas. En esa medida, las relaciones entre individuo-Estado -enmarcadas dentro del sistema capitalista- se dan de manera asimétrica; es decir, la construcción del territorio por parte de los individuos no comienza de cero, sino que se da a partir de los referentes impuestos y producidos por un sistema político y económico más amplio que excede incluso al Estado.

Este es uno de los ejemplos de las reflexiones sobre el territorio desarrolladas desde la geografía crítica que han permitido a la geografía política ampliar su objeto de estudio y no estudiarlo meramente como un producto creado desde el Estado, sino como producto de un proceso en el que interviene una multiplicidad de actores y que, por lo tanto, está en permanente disputa y construcción.⁷

1.3.3 Propuesta integradora: régimen de territorialidad reflexiva: Partiendo del hecho de que cada una de las perspectivas sobre territorialidad explicadas anteriormente no equivalen a visiones irreconciliables sino complementarias, quiero retomar la propuesta de Patrice Melé de intentar pensarlas de manera conjunta. Melé (2009) propone estudiar la relación entre el territorio y la *acción pública*, es decir la relación entre un espacio determinado y las modalidades de construcción de esferas públicas locales dentro de las que se debaten procedimientos, objetivos y propósitos de intervención de los poderes públicos.

Y si bien es cierto que la territorialidad es una relación social que se puede producir fuera del Estado, me interesa rescatar enfoque que incluya los procesos de disputa y control territorial que considere, entre otros actores, al poder público.

En esa medida, mi trabajo rescata la propuesta de Melé que busca comprender los procesos de control territorial a partir de lo que él ha denominado el *régimen⁸ de reflexividad*

⁷ Prueba de ello es el trabajo recopilatorio sobre Geografía política editado por Kevin Cox, Murray Low y Jenny Robinson, *The Sage Handbook of Political Geography* (2008)

⁸ La noción de *régimen* es, según Melé, una herramienta analítica que permite agrupar fenómenos y situaciones diferentes, a partir de ciertas modalidades de relación con el espacio y de formas de pensar el territorio. Basándose en los regímenes de historicidad de Francois Hartog, los regímenes de territorialidad son modalidades de autoconocimiento de una comunidad humana. (Melé: 2009:11-1)

territorial. Para Melé, en los conflictos territoriales se da una interacción que contribuye a un proceso de *reflexividad*⁹ doble: por un lado, una reflexividad institucional en la medida en que los poderes públicos analizan y evalúan los modos en los cuales puede crear conocimiento, delimitar el territorio, negociar con ciertos actores y restringir a otros, etcétera; y por otro lado, se produce igualmente una reflexividad societal, puesto que los habitantes que realizan una acción colectiva para impugnar las imposiciones desde el Estado, visibilizan unos valores y unas representaciones del territorio que son, a su vez, construcciones a partir de la interacción con los demás actores involucrados. Además, se apropian de un lenguaje jurídico que los convierte en expertos y que les permite obtener legitimidad frente a sus interlocutores.

1.3.4. Definición de control territorial: A partir entonces de los aportes de Robert Sack, Claude Raffestin y Patrice Melé, puedo comprender el control territorial como el ejercicio de dominio material (uso, propiedad y acceso), simbólico (significados y valoraciones) y relacional (entre personas/grupos) del espacio. Este control se encuentra en permanente disputa por parte de los sujetos y grupos interesados en apropiarse del espacio y, por lo tanto, nunca es un ejercicio acabado o completo.

Para comprender las implicaciones de esta definición, tengo en cuenta las siguientes precisiones cuando hablo de control territorial a lo largo de mi tesis: a) no sólo la burocracia estatal ejerce control territorial, sino que existen múltiples actores subnacionales e internacionales que disputan dicho control; b) el control territorial no es una mera estrategia de los sujetos para alcanzar mayores grados de poder sino que se trata de un conjunto de relaciones entre dichos sujetos que transforma tanto a los sujetos como a las instituciones que representan; y c) el control territorial que se pretende ejercer dentro del conflicto ambiental que analizo está enmarcado dentro de una racionalidad neoliberal, lo que implica el uso de ciertas herramientas económicas y políticas que restringen los alcances de algunos sujetos y potencian otros.

En medio de la disputa por el control territorial se producen, además, nuevos conocimientos sobre las modalidades de la acción de los poderes públicos, e igualmente sobre las relaciones entre la población y su espacio (Melé, 2009). Mi trabajo ha sido una

⁹ Patrice Melé se basa en Giddens para entender la reflexividad como la capacidad de los actores de comprender lo que hacen mientras lo hacen.

oportunidad para comprobar lo anterior, ya que pude identificar de qué manera los actores involucrados en el conflicto derivado del proyecto *La Colosa* están aprendiendo nuevos lenguajes y reajustan sus estrategias de control territorial a partir de la interacción y del procesamiento de las tensiones producidas hasta ahora.

Y justamente, el propósito del cuarto capítulo es analizar los aprendizajes jurídico-políticos en torno al control territorial de los actores que participan en el conflicto socio-ambiental. Identificar los aprendizajes y las experticias desarrolladas en la contienda política de *La Colosa*, contribuye a comprender los procesos de formación del Estado y da cuenta de la movilidad y el dinamismo de los argumentos, de los intereses y las estrategias de los sujetos. A continuación se explica cómo pude observar la disputa por el control territorial dentro del conflicto socio-ambiental analizado.

1.4 Las “políticas contenciosas” como oportunidades de construcción del Estado

Con la claridad del tipo de conflicto o disputa que estoy analizando, era necesario encontrar un concepto que me permitiera delimitar mi observación de un fenómeno que aún no ha terminado, pero dentro del cual es posible identificar algunas etapas más o menos álgidas.

Fue necesario buscar un concepto que reconociera las diferentes espacialidades envueltas en procesos de disputa, pues comparto con la geografía crítica la idea de que el espacio es un producto social, histórico y político que transforma las relaciones sociales y es, a su vez, transformado por las mismas. (Santos, 2000) Igualmente, el tiempo es un elemento transformador de los procesos de disputa y negociación y en la noción de espacio público parece no tenerse en cuenta las distintas temporalidades de los procesos.

En esa medida, rescato la noción de *política de contienda* propuesta por Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly quienes en su conocida obra *Dynamics of Contention* (2001) construyen un marco analítico sobre los procesos y mecanismos usados por los movimientos sociales para transformar las decisiones y acciones del Estado, que surgen de la interacción entre múltiples actores y espacios, por lo que se trata de un marco analítico relacional. La titánica tarea de los investigadores consistió en agrupar en un único concepto todas las dinámicas de revolución, movilizaciones étnicas, ciclos de protesta, procesos de democratización como si fueran fenómenos diferentes entre sí pero que comparten elementos causales (Cadena Roa, 2018).

Sidney Tarrow define una política contenciosa como el momento en el cual la gente ordinaria -frecuentemente en alianza con ciudadanos más influyentes y con cambios en la opinión pública- une fuerzas para confrontar a las elites, autoridades y a sus opositores (2011: 6) Esta definición se complementa con la propuesta formulada inicialmente en 2001, en la que se establecía como política contenciosa toda “interacción episódica, pública y colectiva entre los retadores y sus objetivos, en la que se cumplen dos condiciones: a) que al menos una autoridad gubernamental haga parte de las reclamaciones o sea el objeto de las mismas y b) que las reclamaciones en caso de ser escuchadas afecten a una de las partes (McAdam, Tarrow, Tilly, 2001: 5)

Si bien podría interpretarse que el carácter episódico de la definición excluye los procesos más institucionalizados de contienda para concentrarse en los extra-institucionales, la intención de McAdam, Tarrow y Tilly es comprender que la política contenciosa se desarrolla en los dos ámbitos, pues éstos se combinan permanentemente en la disputa. De esta manera, los autores prefieren dejar de lado las clásicas etiquetas entre acciones institucionalizadas y no institucionalizadas, y llamarlas: acciones contenidas y acciones transgresivas, para no eliminar el elemento contencioso presente en aquellas que se desarrollan, muchas veces, dentro de la institucionalidad. Esto nos permite incluir la contienda jurídico-política desatada a partir del proyecto *La Colosa* como una política contenciosa.

En cuanto al desarrollo temporal de la política contenciosa, vale decir que ésta no se desarrolla de la misma forma a lo largo del tiempo, sino que está compuesta por *ciclos*, los cuales pueden entenderse como:

una fase de alto conflicto dentro del sistema social con difusión rápida de acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados; con innovación rápida de las formas de contención; con la creación de nuevos o transformados marcos de acción colectiva; con una combinación de participación organizada y desorganizada, y con un flujo intensificado de información e interacción entre los retadores y las autoridades (Tarrow citado en Inclán Oseguera y Muñoz Gil, 2017: 194).

Con esta definición, puedo explicar, una vez más, que los procesos de construcción del Estado se producen no sólo a partir de las interacciones cotidianas sino que se evidencia también en los momentos de contienda política, en los cuales los “retadores y autoridades” (en palabras de Tarrow) despliegan recursos y discursos particulares, y donde se configuran

nuevos tiempos y espacios a partir de las álgidas interacciones. Aquí es válido recordar con Harvey que

no todos los momentos dentro de un proceso continuo [en nuestro caso, el de construcción estatal] son igualmente importantes como puntos creativos de la actividad transformativa. El objetivo de la investigación teórica y empírica es justamente identificar esos ‘momentos’ y ‘formas’ característicos... integrados en los procesos que pueden producir transformaciones radicales o, inversamente, ‘salvaguardar’ los mecanismos que le dan a una ‘cosa’ o a un sistema (como una persona, una ciudad, una región, un Estado nación) las calidades de identidad, integridad y estabilidad relativa (Harvey, 2018: 255–256).

Mi trabajo de investigación parte de identificar entonces el conflicto derivado del proyecto *La Colosa* como una *política contenciosa* compuesta por varios ciclos de contienda que producen, entre otros efectos, la construcción del Estado colombiano. Este conflicto socio-ambiental corresponde entonces a uno de esos momentos creativos privilegiados de “la actividad transformativa” a la que se refiere Harvey.

Existe una ventaja adicional al usar el concepto de política contenciosa dentro de mi investigación y es el hecho de que los trabajos académicos posteriores a los de Tilly y Tarrow han incluido la dimensión espacial y temporal en el análisis, dando importantes pistas metodológicas para el desarrollo de la investigación.

1.4.1 Inclusión del espacio en las contiendas políticas: A partir del trabajo realizado por McAdam, Tarrow y Tilly, los investigadores Helga Leiner, Eric Sheppard y Kristin Sziarto (2008) presentan un marco analítico que considera la importancia de incluir la espacialidad en el análisis de las distintas políticas contenciosas, pues parten del supuesto de que la geografía impacta los imaginarios, las prácticas y las trayectorias en las contiendas políticas.

Su primer ejercicio es ampliar la definición de lo que se debe entender por política contenciosa, comprendiendo por ésta: “la acción política y social concertada y contra-hegemónica en la cual participantes con diferentes posiciones se unen para desafiar el sistema de autoridad dominante, con el fin de promover y representar imaginarios alternativos” (*Ibid:* 157).

Con este punto de partida, los investigadores advierten que los actores involucrados en la contienda política son altamente creativos al participar en distintas espacialidades

dentro de la contienda, sin realizar muchas reflexiones filosóficas u ontológicas al respecto, y nuestra tarea como investigadores es poder incluir estos datos empíricos en nuestras explicaciones teóricas. Proponen cinco tipos de espacialidades que pueden identificarse dentro de toda política contenciosa:

a) *Escala*: Este es el tipo de espacialidad clásico en cuanto ha sido históricamente el propuesto por las instituciones estatales. Teniendo en cuenta que las políticas contenciosas se desarrollan muchas veces en el marco institucional, es fundamental hacer el seguimiento de las disputas que se dan en términos de las escalas (o jurisdicciones que es la etiqueta jurídica dada por los Estados centrales) y revisar qué influencia tienen las mismas en la configuración de las demandas de los “retadores” en términos de constreñimientos o posibilidades.

Reconociendo la importancia de esta primera espacialidad, la propuesta de Leitner, Sheppard y Sziarto es superar la escala como único criterio geográfico, pues presenta, al menos, tres limitaciones: 1) Se asume que las escalas verticales dominan la espacialidad de las contiendas cuando la horizontalidad propuesta por otro tipo de espacialidades (como las redes) también están presentes y no se subordinan siempre a las disposiciones de escalas mayores en términos jurisdiccionales. 2) La verticalidad establecida por las escalas produce la idea de una jerarquía inamovible y no desafiada, cuando en la práctica las organizaciones sociales locales tienen un grado de poder creciente que es alimentado por relaciones horizontales y extra-escalares. Y 3) La idea de escala está vinculada a la idea de límites o fronteras bien delimitadas, cuando en la práctica hay siempre porosidades, contradicciones y vacíos.

b) *Lugar*: Otro tipo de espacialidad es el de los lugares, entendidos como aquellos donde la gente vive, trabaja y se mueve y, siguiendo con la idea de Doreen Massey (1991), “donde las personas construyen vínculos, practican sus relaciones con los demás y relatan su versión del espacio hacia el resto del mundo” (Leitner, Sheppard y Sziarto, 2008:161). Los lugares están cargados de significados, producto de las relaciones de poder, y por ello la acción colectiva se orienta estratégicamente a llenarlos de nuevos significados e imaginarios para apropiarse de esos *lugares*. Los discursos que definen el *lugar* como “fuente de recursos”/ “cuenca aurífera”, frente aquellos que lo denominan “espacio de vida”/ “territorio

ancestral”, por mencionar algunos ejemplos, son sin duda muestra de la disputa por la construcción de *lugares* en sus significados y relacionalidades.

c) *Redes*: Con el propósito de desafiar a las redes y tecnologías propias de los Estados centrales y a las corporaciones, las organizaciones sociales tienen capacidad de crear sus propias redes de comunicación, las cuales son cruciales para compartir conocimiento y estrategias, así como para desarrollar identidades políticas. (Leitner, Sheppard y Sziarto, 2008:161). Estas redes se componen de múltiples personas y grupos con fines y estrategias similares, lo que permite formar un tejido social que fortalece los procesos de resistencia. Se han convertido en una espacialidad que desafía el control del Estado sobre el espacio y que contribuye a generar nuevas territorialidades materiales y simbólicas en la medida en que desdibuja los límites trazados desde el poder central e invita a participar de él a personas que exceden las fronteras y nacionalidades.

d) *Posicionalidad socio-espacial*: Otro ámbito o espacialidad es lo que Leitner, Sheppard y Sziarto han llamado posicionalidad (*posicionality* en inglés) socio-espacial para referirse a la posición diferenciada que ocupan los sujetos dentro de las políticas contenciosas, junto con sus identidades, experiencias y perspectivas, pues ellas moldean tanto su comprensión como su grado de compromiso con la contienda.

Esta posicionalidad no está dada sino que resulta de las conexiones e interacciones con otros sujetos, las cuales se dan en un marco de relaciones asimétricas de poder. En esa medida, la posicionalidad se forma simultáneamente a partir de la diferencia y la desigualdad. (2008: 163). De alguna forma, los autores nos proponen lo espacial y lo social como dos campos mutuamente constitutivos.

Cabe decir, finalmente, que las posiciones ocupadas por los actores no son fijas, pues las interacciones cotidianas dentro de la contienda política no sólo tienen la función de reproducir las posicionalidades establecidas, sino que pueden desafiar las existentes y modificarlas. En palabras de los autores, “por un lado las prácticas cotidianas reproducen rutinariamente las posicionalidades pre-existentes, dándoles una estabilidad que contribuye a naturalizarlas. Sin embargo, en tanto construcciones sociales tienen la posibilidad de transformación” (traducción propia) (Leitner, Sheppard y Sziarto, 2008:163).

e) *Movilidad*: Se refieren los autores en este caso al movimiento material o virtual de los individuos, objetos e ideas a través del espacio-tiempo dentro y entre diversos lugares.

Ejemplo de este tipo de espacialidad son los desplazamientos en buses, las caravanas o las marchas que se desplazan a distintos lugares y que logran aparecerse de manera inesperada para llamar la atención de otros actores. Para los investigadores, “la experiencia compartida de estar en movimiento, juntos con co-presencia en espacios particulares puede inducir a las negociaciones de las diferencias entre los participantes de un movimiento determinado y crear comprensiones colectivas, visiones y estrategias para la acción colectiva” (Leitner, Sheppard y Sziarto, 2008:165).

La movilidad entonces equivale a la construcción/apropiación de un recorrido más que de un punto fijo en el cual los participantes interactúan para crear identidades e imaginarios comunes, y en el que también negocian sus posicionalidades socio-espaciales pre-establecidas, pues las desigualdades en las posiciones no se presentan únicamente entre “retadores y autoridades” sino entre los mismos grupos de personas que defienden una misma causa.

Las cinco espacialidades mencionadas anteriormente están co-implicadas y son co-constitutivas en medio de las políticas contenciosas por lo que la invitación de los autores que las proponen es que se identifiquen y se entiendan sus relaciones de causalidad y efecto de unas sobre otras. A lo largo del tercer capítulo de esta tesis, fue posible identificar estas especialidades, lo cual enriqueció significativamente el ejercicio analítico de este apartado.

1.4.2 Inclusión del tiempo en las contiendas políticas: Ya se ha mencionado anteriormente que la noción de política contenciosa incluye la existencia de ciclos, lo que pone de manifiesto que se reconoce la diferencia de las disputas en función de las temporalidades. Sin embargo, quisiera sumar también el concepto de *episodio* que incluyen principalmente Charles Tilly y Sydney Tarrow en su trabajo empírico para describir las políticas contenciosas. Los *episodios* son las unidades de observación en las cuales los actores despliegan una serie de procesos y mecanismos para alcanzar sus objetivos y son construidos a partir del recorte temporal y espacial que realiza el investigador. En palabras de Tilly, “son secuencias delimitadas de la interacción contenciosa, producidos generalmente por un investigador al segmentar las contiendas con propósitos de sistematización, comparación y explicación” (Tilly, 2008: 10).

Se trata entonces de un concepto “cascarón” que más que guiar teóricamente, se convierte en una herramienta metodológica para poner nombre al recorte temporal realizado

en la investigación. Dicho recorte es fundamental para avanzar en la construcción teórica, pues como nos recuerda David Harvey “Poner límites al espacio, el tiempo, la escala y el ambiente es...una consideración estratégica muy importante en el desarrollo de conceptos, abstracciones y teorías (2018:253).

Pero ¿cómo buscar más pistas para decidir a qué llamar episodio? Aquí la voz de Whitehead (1985) recordada por Harvey es importante, pues desde una posición dialéctica considera que los eventos (o episodios) son el resultante de una multiplicidad de relaciones que se sintetizan en un momento específico. (Harvey, 2018: 252) Pero en la medida en que las relaciones son dinámicas y cambiantes, los eventos no son simplemente productos, sino que se convierten en productores de nuevas relaciones y eventos. De esta forma, explicaré a continuación qué momentos dentro de la política contenciosa analizada considero como síntesis significativas de relaciones y procesos anteriores, con el fin de concentrar mi observación en ellos e identificar los actores, los procesos de negociación, desacuerdos, alianzas y rupturas, así como los efectos políticos en términos de construcción del Estado.

Reivindico la postura de Gabriela Merlinsky al considerar que los conflictos socio-territoriales son “acontecimientos que no tienen un cierre definitivo en términos de clausura social del problema” (2015: 8). Por lo tanto, si lo que la investigación busca no es entender las causas del conflicto sino sus efectos (entre ellos, la construcción del Estado), entonces se debe elegir justificadamente un recorte temporal, reconociendo que éste no equivale a la totalidad del campo en disputa y, por lo tanto, a la totalidad de posibles efectos. Para mi caso, se ha seleccionado el período de 2013 a 2019. Inicialmente me había propuesto delimitar mi problema desde el año 2009, pues mi revisión bibliográfica inicial me permitió identificar este año como el comienzo de los procesos organizativos en contra del proyecto *La Colosa*.

Sin embargo, mi trabajo de campo me ha permitido comprender que este proceso comenzó a ser fuerte en 2013 debido al impacto que tuvo la realización de la consulta popular del municipio de Piedras en las organizaciones sociales de Cajamarca. Es también donde se realiza por primera vez la Marcha Carnaval como expresión de resistencia en la ciudad de Ibagué y donde el Comité Ambiental en Defensa de La Vida se consolida tanto en la mencionada Ibagué como en Cajamarca.

Con respecto a la fecha de cierre he establecido octubre de 2019, la cual corresponde a la realización de las elecciones locales y regionales en Colombia; lo anterior es el resultado

de comprender las elecciones como contextos en los que se revelan las nuevas cuotas de poder. Durante el período 2013-2019 se alcanza a comprender dos elecciones presidenciales, dos elecciones legislativas nacionales y dos elecciones locales-regionales. Todas ellas representan un marco que condiciona o posibilita a ciertos actores y factores dentro del conflicto socio-ambiental que estoy estudiando.

Adicionalmente, he identificado la existencia de tres episodios (en términos de Whitehead) sobre los cuales quiero centrar mi atención y que comprendo en esta tesis como momentos específicos en los que se consolidan procesos, pero a su vez, momentos que producen nuevas dinámicas. Teniendo en cuenta que mi trabajo se centra en las tensiones jurídico-políticas, los episodios seleccionados responden a este criterio:

a) Consulta popular de Piedras (julio de 2013): Fue la primera vez en el país que un municipio se opuso directamente a un proyecto de extracción minera. Fue el resultado de la unión entre grandes hacendados arroceros, algunos empresarios de la región, el alcalde y los concejales del municipio y algunos profesores y habitantes. A su vez, desencadenó una serie de respuestas jurídicas por parte del Estado para intentar desestimar los resultados. La empresa multinacional decidió en ese momento retirarse del territorio de Piedras, en el cual realizarían el proceso de lixiviación.

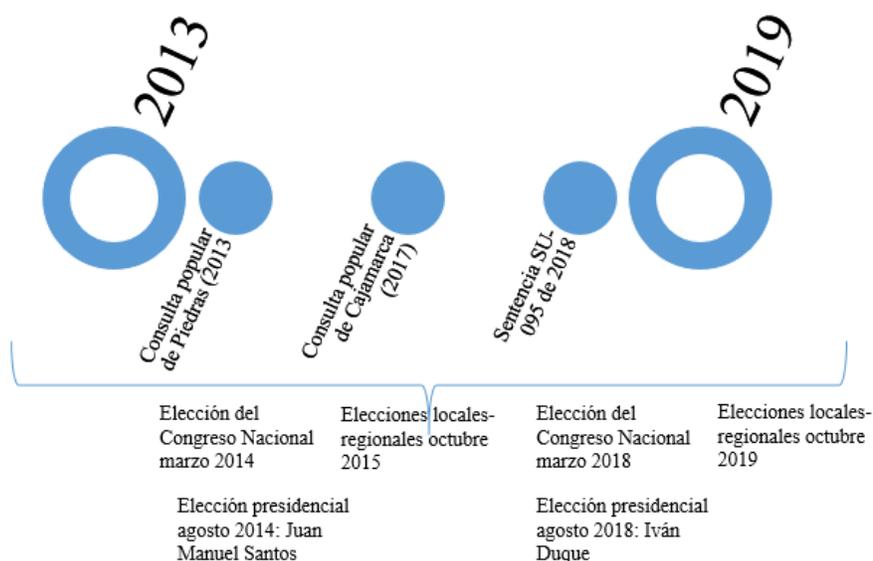
b) Consulta popular de Cajamarca (marzo de 2017): Debido a la alarma que produjo la consulta de Piedras, los promotores de la consulta de Cajamarca debieron enfrentar muchos obstáculos jurídicos y políticos para lograr su objetivo. Fue un proceso largo en el que se hicieron más evidentes las contradicciones y los vacíos jurídicos en torno a la participación directa de los ciudadanos en el modelo económico del país. A su vez, se han producido hasta el momento varias estrategias tanto estatales (en todos los niveles) como a nivel de la empresa que corroboran la importancia simbólica y material de la consulta de Cajamarca

c) Sentencia SU-095 de 2018 (octubre de 2018): Con el pronunciamiento de esta sentencia de unificación de la Corte Constitucional se abre una nueva discusión sobre lo que significa la participación en Colombia y sobre sus verdaderos alcances, pues se determina, entre otros asuntos, que las consultas populares no son la herramienta adecuada para vetar proyectos mineros. Con esta declaración se termina una larga fase de argumentos jurídicos por parte de las comunidades, los alcaldes, la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, las organizaciones no gubernamentales y las

empresas multinacionales. De alguna forma, la Corte Constitucional se había configurado hasta esta sentencia en el “campo social disputado” (Entrevista a Diana Rodríguez Franco, 2018), pues a ella se aspiraba llegar y en ella se esperaba resolver la disputa final. Con el contenido de su más reciente sentencia, las organizaciones locales, nacionales e internacionales que se oponen al proyecto de *La Colosa* (y al modelo extractivo en general) están transformando sus estrategias y ahora ponen su mirada en el Consejo de Estado, ente superior del derecho administrativo y nuevo aliado en la defensa de las consultas populares para temas mineros.

En esa medida, mi delimitación temporal quedaría de la siguiente manera:

Gráfica 1. Recorte temporal de la investigación



Fuente: elaboración propia

Con el camino despejado en cuanto al marco del conflicto analizado, el siguiente paso en la construcción teórica consistió en buscar las herramientas analíticas para comprender lo que está en el centro de la disputa: el control territorial del Estado.

1.5 La productividad social del conflicto: un reconocimiento de la complejidad estatal

A pesar de que los procesos de lucha ambiental están siendo ampliamente estudiados desde distintas disciplinas, hay cierto nivel de concentración en los estudios sobre las causas de dichos conflictos (por ejemplo desde la ecología política), sobre la resolución de los mismos

(desde la ciencia política tradicional) o sobre las formas de organización y los recursos materiales y cognitivos usados en la acción colectiva (desde la sociología de los movimientos sociales), mientras que los efectos a corto y mediano plazo de dichos conflictos han sido poco explorados, dejando de lado la comprensión de cómo se están transformando los actores y las instituciones involucradas en el conflicto; de allí la relevancia de pensar la construcción de nuevas experticias desde una mirada sociológica que comprenda la capacidad creativa de las controversias.

1.5.1 Productividad de los conflictos socio-ambientales: Gabriela Merlinsky define el concepto de productividad social como “el conjunto de transformaciones de mediano plazo que éstos generan en la vida social. Más allá de una lógica de vencedores y vencidos, si después de un conflicto “nada es igual” para muchos de los protagonistas, es indispensable registrar y analizar qué es aquello que cambió y qué significa” (2015:5).

Los conflictos pueden ser productivos en cuanto abren nuevos espacios de discusión, visibilizan intereses y creencias que permanecen ocultas en épocas de acuerdo o consenso y construyen aprendizajes institucionales para todos los actores involucrados. (Merlinsky, 2015:8). Se puede sumar a ello la aparición de nuevos actores en el escenario político que van construyendo en medio de la disputa no sólo una experticia sino una identidad.

Antonio Azuela, Gabriela Merlinsky y Patrice Melé han identificado tres grandes procesos que se desarrollan en los conflictos socio-ambientales, dentro de los cuales el efecto de territorialización ha sido anteriormente explicado. El segundo es la *actualización del derecho* comprendido como “una forma de analizar la juridificación de los conflictos, es decir, el proceso social mediante el cual los conflictos son re-significados cuando son llevados a la esfera del derecho” (Azuela y Mussetta, 2008: 5). En el caso analizado, tanto el poder ejecutivo como el poder judicial han incluido varios elementos de la disputa en el nuevo marco jurídico nacional.

El tercer proceso es el de formación de *espacios públicos intermedios* que puede entenderse como la transformación de los procesos de deliberación pública, reconociendo una vez más que las luchas ambientales son luchas políticas en las que se está debatiendo sobre lo que debe considerarse o no como público/privado y sobre quiénes pueden tomar las decisiones sobre los recursos. En ese sentido, Merlinsky nos recuerda que “ponen en cuestión las relaciones de poder que facilitan el acceso a esos recursos, que implican la toma de

decisiones sobre su utilización por parte de algunos actores y la exclusión de su disponibilidad para otros actores. Se trata de situaciones de tensión, oposición y/o disputa en la que no sólo están en juego los impactos ambientales” (2013: 40).

A estos tres grandes procesos he querido sumar un cuarto identificado por Marina Wertheimer, quien incluye lo que ha denominado la producción del *conocimiento contra-experto*. Este proceso consiste en la generación de nuevos conocimientos por parte de los actores movilizados que se constituyen en “expertos” en medio del conflicto, se reapropian del conocimiento existente y reconstruyen una nueva relación con el espacio y con el poder político (Wertheimer, 2013:117).

La identificación de los procesos de formación de nuevas experticias nos permite analizar cómo las distintas comunidades y grupos sociales que se oponen a grandes proyectos extractivos van obteniendo pequeños y grandes triunfos en términos jurídicos y ambientales, pues la intermediación que realizan los contra-expertos ha permitido contrarrestar la embestida de los “expertos” contratados por las empresas transnacionales o por los Estados nacionales. La construcción de presas, la explotación de oro a cielo abierto o el desarrollo de infraestructura vial ya no puede ser presentado a las comunidades como un asunto meramente técnico sino que debe pasar por el debate público gracias al trabajo fino de los contra-expertos.

Autores como Michel Callon explican el marco institucional en el que se desarrollan las disputas ambientales actuales, asegurando que nos encontramos en el marco de las *democracias técnicas*, es decir, escenarios en los que si bien existen en la teoría principios democráticos de participación, en la práctica se interpretan las controversias socio-técnicas como vacíos de información o ignorancia por parte de los ciudadanos que necesitan de una guía, como una pérdida de tiempo con la que hay que lidiar o como una consecuencia inevitable del avance tecnológico (Callon et.al, 2009: 27). Dentro de las democracias técnicas, los expertos convierten las decisiones en necesidades técnicas, en asuntos de una sola salida, en tragedias con una única forma de afrontarse por lo que el ciudadano ordinario debe esperar a que ellos actúen. Lo anterior está protegido bajo el velo de que sus decisiones son neutrales.

Sin embargo, los ciudadanos ordinarios pueden recurrir hoy a otras fuentes de información y han demostrado en casos como el de la conflictividad ambiental que son

capaces de convertirse ellos mismos en contra-expertos sobre los temas que los afectan y de defender sus derechos a través de argumentos sólidos y de acciones institucionalizadas. Ello permite que preguntas que parecían cerradas por tener una única respuesta, sean reabiertas. Los contra-expertos contribuyen también a ver consecuencias en aspectos más allá de lo técnico que afectan igualmente a los territorios y a las futuras generaciones. Igualmente, la aparición de contra-expertos, o de nuevas voces en el debate es útil en cuanto pueden contribuir a desafiar la comprensión de lo que es un derecho humano y de cómo ejercerlo, pues debe advertirse que el discurso de los derechos humanos ha sido construido de manera hegemónica dentro de un discurso capitalista y neoliberal. (González, 2017)

Es así como surgen dentro de los conflictos socio-ambientales contra-expertos desde las organizaciones no gubernamentales, los centros de pensamiento y universidades que trabajan de la mano con las comunidades y que ejercen un rol no sólo de interlocutores sino de formadores de liderazgos y nuevas experticias.

A esta propuesta realizada por Marina Wertheimer he realizado una modificación que se plasma en el cuarto capítulo, pues el trabajo de campo me permitió comprobar que la creación de nuevas experticias no es un monopolio de los grupos sociales que desafían a las experticias socio-técnicas hegemónicas, sino que todas las partes involucradas en un conflicto socio-ambiental viven procesos de aprendizaje que les permiten crear nuevas experticias. Lejos entonces de pensar a los movimientos sociales, a los gobiernos nacionales o a las empresas extractivas como sujetos monolíticos, reconocer sus procesos de aprendizaje nos permite demostrar que se trata, más bien, de campos de disputa con altos grados de complejidad.

1.6 La disputa por el control territorial: una disputa expresada en lenguaje jurídico

Para terminar este apartado, quisiera contestar una pregunta clave para vincular esta reflexión teórica con mi problema de investigación: ¿Por qué es relevante analizar el control territorial en clave de tensiones jurídico-políticas?

En primer lugar, es necesario especificar aquí qué se está entendiendo por tensiones jurídico políticas. Para efectos de esta investigación, se entenderán como las hostilidades y oposiciones latentes en torno al ordenamiento legal y constitucional establecido en Colombia (recordando que Colombia es un país unitario), específicamente en cuatro asuntos:

participación ciudadana, autonomía territorial, protección del medio ambiente, política minero-energética. Los tres temas han surgido a partir del trabajo de recolección documental realizado hasta el momento y se han identificado como los grandes asuntos jurídicos disputados por los diversos actores involucrados en el proyecto de *La Colosa*. A partir de ello, hay principalmente cinco razones para estudiar el conflicto en términos de tensiones jurídico-políticas:

a) El lenguaje jurídico ha sido tradicionalmente el lenguaje del Estado, su forma de expresarse y de obtener su legitimidad, al presentarse como objetivo y como representante del interés general. Lo anterior no implica que históricamente los grupos subordinados no hayan utilizado herramientas legales para defenderse de lo que han considerado injusto, pues investigaciones como las de Fernanda Muñoz (2014) sobre el uso de vías legales por parte de indígenas colombianos entre 1850-1885 para reclamar derechos territoriales revelan que se ha tratado de una práctica común.

Lo interesante en las disputas socio-territoriales actuales como la del proyecto *La Colosa*, es que los diferentes grupos sociales se están apropiando de ese mismo lenguaje, pero esta vez dentro de un marco de derechos fundamentales constitucionales con los que no se contaba antes, y con la posibilidad de integrarse a redes internacionales que producen presiones nuevas para los Estados nacionales.

Es así como los grupos sociales que se oponen a proyectos extractivos llenan de nuevo contenido el marco legal y constitucional existente y exigen el cumplimiento de sus derechos; todo dentro del marco instituido por el mismo Estado. Esta particularidad obliga al Estado a mirarse a sí mismo y a reconstruir su naturaleza.

b) Analizar las tensiones jurídico-políticas en torno al territorio nos permite comprender que la acción de territorializar no se realiza únicamente a partir de la interacción y el conflicto entre los actores, sino también cuando los actores se apropian del lenguaje jurídico y actúan, pues allí dan nuevos sentidos a su territorio e interactúan con él de manera distinta (Melé, 2009).

Quisiera introducir aquí la definición de *activación ciudadana institucional* propuesta por Diana Rodríguez Franco para dar cuenta de procesos políticos controvertidos, a través del cual las instituciones -formales e informales-, pasan de estar inactivas a ser activas como

resultado de la acción de los ciudadanos (individuos o grupos sociales). (Rodríguez, Franco: 2017: 13, traducción propia)

Hay varias ventajas en la utilización de esta definición para entender lo que ha sucedido alrededor del proyecto de *La Colosa*: en primer lugar, nos permite superar los tipos de activación institucional identificados tradicionalmente por los estudios legales: la activación judicial, la activación burocrática y la activación internacional (Rodríguez Franco, 2017) para reconocer que el Estado también se modifica institucionalmente a partir de la interacción con sus ciudadanos; en segundo lugar, la definición fue creada como resultado de la investigación doctoral de Rodríguez Franco, cuyo caso de estudio fue el de la consulta popular de Piedras, Tolima, vinculada directamente con el proyecto *La Colosa*. Lo anterior nos permite entonces usar un concepto surgido a partir del diálogo entre los datos empíricos y la teoría.

La hipótesis de Rodríguez Franco sobre la *activación ciudadana institucional* es que esta ocurre cuando se da una coalición de actores o ciudadanos, que cuentan con recursos y estrategias para revelar la naturaleza de las instituciones y navegar dentro del sistema, pero que bajo otras circunstancias no colaborarían entre sí. Lo anterior se evidencia con claridad en el tercer capítulo de mi trabajo de investigación.

c) Es importante analizar las tensiones jurídico-políticas en las disputas territoriales, porque ello nos permite demostrar lo que desde la geografía jurídica se ha venido afirmando: “Cada aspecto de los marcos jurídicos está situado, toma un lugar y está en movimiento o tiene un marco espacial de referencia. En otras palabras, el marco jurídico está y es en el mundo”. (Braverman, 2014: 10, traducción propia) Adicionalmente, ese *dónde* de la ley no es simplemente un lugar inerte, sino que está relacionado profundamente con el *cómo* sucede esa ley; es decir, con las relaciones materiales y simbólicas que se dan en el espacio entre los distintos actores sociales.

Para el contexto actual hay que recordar que las relaciones espaciales están enmarcadas en un contexto neoliberal que tiene una traducción jurídica propia pues, como nos recuerda Aleida Hernández, “a cada orden geopolítico siempre ha correspondido un específico orden geojurídico” (2019: 44). En ese sentido, nos encontramos frente a una nueva normatividad que favorece procesos de extracción a gran escala que producen nuevas formas de desposesión. Esta situación es definida por Hernández como Estructuras Jurídicas de

Despojo (EJD), o “normatividades que operan como mediaciones institucionales para la desposesión; algunas de ellas son formas nuevas y sofisticadas que legalizan el despojo y se producen tanto en sedes transnacionales de poder económico global como en sedes nacionales” (Hernández, 2019: 47)

El reto analítico es entonces comprender las dinámicas territoriales dentro del proyecto de *La Colosa*, en el marco amplio neoliberal, sin que ello implique perder de vista las formas en que los sujetos sociales se adaptan, desafían y transforman este marco.

d) El uso del lenguaje jurídico en las disputas socio-territoriales transforma las dinámicas, las estrategias y los alcances de esa misma disputa. En el caso particular de esta investigación, hay un campo muy fértil de exploración en el hecho de que las organizaciones sociales locales que se oponen al proyecto extractivo no se reclamen como movimientos sociales sino como el Estado mismo, en la medida en que recurriendo a la herramienta jurídica de la consulta popular han actuado en nombre del municipio como jurisdicción político-administrativa, y esta jurisdicción es, según el texto constitucional de 1991 parte esencial del Estado. Ello implica que las barreras analíticas y prácticas entre Estado y sociedad se difuminen y la transformación del Estado se ponga en evidencia aún más en la medida en que está obligado a repensar y reconstruir su propia naturaleza.

e) Finalmente, debemos recordar con Veena Das y Deborah Poole (2004) que “la justicia es uno de los espacios más importantes donde se acercan el Estado abstracto y la sociedad civil, es decir, donde este se materializa, prohíbe, permite, castiga y organiza, donde, por lo tanto, surge la desconfianza o resistencia a sus pretensiones de dirigencia” (Das y Poole en Rehm, Lukas, 2015: 47). En el caso analizado, la Corte Constitucional como ente supremo de la poder judicial en Colombia, ha representado para las partes en conflicto “el campo social en disputa” (Entrevista a Diana Rodríguez Franco, noviembre de 2018), en la medida en que es allí donde se aspira a que lleguen las reclamaciones y se procesen y es la Corte la que tiene la última palabra frente la disputa jurídico política desatada a partir de los conflictos socio-ambientales y su uso de la consulta popular.

A partir de los elementos anteriores, se ha construido un trabajo de investigación que da cuenta de las transformaciones jurídico-políticas del Estado en términos de control territorial, a partir de un conflicto socio-ambiental que se derivó del proyecto aurífero *La*

Colosa. Cada capítulo ha representado un desafío conceptual y metodológico, en la medida en que se buscó ampliar los límites de la propia disciplina.

2. Grandes episodios del control territorial en Colombia

El propósito del presente capítulo es reconstruir los antecedentes históricos sobre el control territorial en Colombia a partir de la identificación de tres grandes episodios y de los actores protagónicos en cada uno de ellos: el primero lo ubico entre los años treinta y cincuenta del siglo XX, en que el Estado, la Iglesia y las burguesías rurales y urbanas vinculadas, respectivamente, a los partidos Conservador y Liberal, jugaron un papel destacado en el control del territorio nacional. Un segundo episodio coincide con lo que se ha denominado *el periodo de la violencia*, en las décadas de los años cincuenta y sesenta; en este periodo el Estado colombiano comparte y disputa territorialidades con grupos armados de izquierdas y derechas, que imponen su propia ley sobre espacios, cuerpos y bienes.

Finalmente, el tercer episodio comienza con la inserción de Colombia al modelo político-económico neoliberal, al tiempo que se redacta una nueva Constitución Política que propone un nuevo modelo de control territorial centrado en los municipios. Este último episodio se construyó metodológicamente en dos partes: una primera en la que se describen los cambios jurídicos que permitieron tanto la apertura económica de Colombia como las modificaciones legales para la ocupación, el uso y la propiedad de la tierra. Y una segunda parte que comienza en la década de los años 2000, y en la cual me concentré en las decisiones y acciones de los distintos actores en términos del modelo económico extractivo, pues este último acercamiento me sirve de contexto particular para el conflicto socio-ambiental derivado del proyecto aurífero de *La Colosa*.

La definición de estos episodios permite reconocer las transformaciones y permanencias del control territorial en el país; ello contribuye a conocer el marco histórico y territorial en el que se están desarrollando las disputas actuales en torno al proyecto aurífero de *La Colosa*.

2.1 Primer episodio: las élites regionales marcan los límites el conflicto por el territorio

El punto de partida para reconstruir los diferentes episodios de control territorial en Colombia es la década de 1930, momento en el cual Colombia se inserta con mayor claridad a las dinámicas económicas internacionales y donde se consolida el sistema capitalista en el país a partir de tres hitos:

a) La aplicación de la reforma bancaria comenzada en 1923 a través de la comisión internacional Kemmerer, la cual reorganizó el sistema bancario, el sistema de contabilidad nacional y la administración pública; creó, asimismo, el Banco de la República y la Contraloría General de la República.

b) La consolidación del Banco de la República como banca central a través de los diversos préstamos realizados al gobierno nacional, ello con el fin de superar los coletazos de la Gran Depresión mundial y de estabilizar la moneda para acoplarse a un modelo exportador concentrado en el café.

c) Un aumento del gasto público, militar y de infraestructura nunca antes visto que sirvió como herramienta de control político y económico; dicho aumento se derivó entre otras cosas, del conflicto territorial entre Colombia y Perú por la invasión del trapecio amazónico, en el cual se abrió un “empréstito patriótico” con el que pudieron financiarse las nuevas prioridades económicas del país. (Safford y Palacios, 2012)

Se advierte, sin embargo, que en concordancia con mi propuesta teórica de comprender la construcción del Estado como un proceso, la década de 1930 no es un lienzo vacío, sino que hay vestigios de las formas de ejercer el poder y el control sobre el territorio que continuarían incidiendo. Quisiera exponer entonces los elementos que se heredan de décadas pasadas y que se vinculan directamente con quién y cómo se ha ejercido el control territorial.

El primer elemento es la idea de “integración territorial” (uno de los elementos discursivos del gobierno central para ejercer su control territorial), vinculada con una visión de mercado en la que han primado los intereses económicos y la necesidad de conectarse con el mundo, antes que establecer conexiones internas que contribuyan a superar las desigualdades territoriales. Esta es una herencia que viene desde el inicio de la República e incluso podría rastrearse desde antes.

A partir de este criterio, “sólo se conciben como articulados e integrados, aquellos territorios debidamente incorporados al tejido vial oficial, lo que permite la circulación de mercancías y control militar” (Serje, 2005: 108–109).

Durante gran parte del siglo XX las elites regionales buscaron consolidarse en el espacio a través de la pugna entre ellas por el mercado, y buscaron ejercer el control territorial a partir de la búsqueda de beneficios económicos.

La estrategia jurídico-política para superar estas pugnas fue, según Clemente Forero, el otorgamiento de un poder constitucional superior al poder ejecutivo (en cabeza del Presidente), por encima del legislativo, en el que el centro geográfico y político del país determinaba cómo se ordenaba el espacio. Según este autor, los congresistas pasaron muy rápidamente de ser entonces el vínculo entre las regiones y la esfera nacional para ser “los instrumentos de un sistema que un siglo más tarde se llamaría clientelismo” (Forero en Serje, 2005: 112).

Aquí se encuentra una segunda herencia: la necesidad de fortalecer la figura del presidente en términos jurídicos (y en el imaginario nacional), que convive permanentemente con un control regional de facto por parte de caciques políticos, grupos armados y otros actores como la iglesia católica. Se trata entonces de un país formal e imaginariamente presidencialista en el que, sin embargo, no hubo durante el siglo XX verdaderos líderes nacionales que ejercieran control real sobre todo el espacio nacional sino un poder distribuido en múltiples actores que tenían un alcance más local y regional.

Finalmente, en la década de los años treinta es posible identificar una característica que ha perdurado hasta nuestros días y es el de acumulación de la tierra en pocas manos. Entre 1850 y 1930 los grandes hacendados aseguraron la acumulación de tierras a partir de los favores otorgados por el gobierno nacional y ello creó las tensiones entre campesinos y grandes propietarios que comenzarían a explotar en la década de los treinta. (Legrand, 1988).

Según Darío Fajardo, estas tensiones se reflejaron tempranamente en la conformación de los dos partidos políticos tradicionales: el Partido Conservador y el Partido Liberal. Mientras que los grandes hacendados estaban representados en el primero y tenían su base política en el campo, los pequeños y medianos propietarios solían alinearse dentro del partido Liberal y tenían su base política en las ciudades. De allí que los dos grandes intentos de reforma agraria desde 1930 fueran producidos por el partido Liberal. Sin embargo, el otorgamiento de grandes extensiones para la formación de latifundios siguió siendo la tendencia (Fajardo, 2015).

Hacia 1930, Colombia era entonces un país recientemente inmerso en el proceso de industrialización, e integrado al mercado internacional gracias a las ganancias obtenidas por las exportaciones de café. Al mismo tiempo, las guerras civiles como forma de lucha política, parecían haber cedido espacio a nuevas formas de expresión a través de los dos partidos

políticos tradicionales y a partir de la creación de los primeros grupos de sindicatos de trabajadores que pusieron sobre la mesa la necesidad de ampliar los derechos políticos y sociales (Safford y Palacios, 2012).

En términos constitucionales, el artículo 2 de la Constitución de 1886 establecía que la soberanía (y de manera tácita, el control del territorio entendido el territorio como el cuerpo del Estado) debía ser ejercida por la Nación; esta Nación era encarnada por el Congreso de la República como lo expresaba el artículo 105 constitucional: “Los individuos de una y otra Cámara representan a la Nación entera, y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común” Adicionalmente, el título XVI definía en su artículo 166 que la defensa de la Nación contaría con un Ejército permanente, por lo que se otorgaba la responsabilidad del control territorial al Ejército Nacional (Martín Moreno; 2017)

Teniendo como telón jurídico una Constitución política que habilitaba al Ejército Nacional como garante de la soberanía y la “seguridad territorial”, el comienzo del siglo XX colombiano estuvo marcado por el uso de la fuerza, mas no por el monopolio de la misma en manos de los gobiernos centrales.

En el caso del Estado representado en el gobierno nacional, una de las primeras demostraciones del uso de la fuerza se presentó con la terminación de la huelga en el norte del país impulsada por los trabajadores de la *United Fruit Company*. Este evento es conocido en la historiografía colombiana como la *Masacre de las bananeras*, debido al desproporcionado uso de la violencia por parte de los militares. Desde ese momento puede reconocerse un control territorial ejercido por empresas extranjeras (que se potenciará jurídica y económicamente en el siglo XXI) y, además, se establece cierto patrón de comportamiento entre el Ejército y la población que protesta, que es considerada por los militares como el enemigo o cómplice de los enemigos. (Safford y Palacios, 2012: 409)

Al Ejército Nacional pueden sumarse los dos partidos políticos tradicionales como actores clave en el control territorial de principios del siglo XX. Estos partidos estaban representados, respectivamente, en una élite de terratenientes y en los nacientes grupos de empresarios.

La regulación social a través de los dos partidos configuró lo que Daniel Pécaut (2015) ha llamado *subculturas políticas*, pues asegura que históricamente tuvieron la capacidad de articular solidaridades, identidades, contradicciones y rupturas de la sociedad

y, adicionalmente, fueron el canal de articulación entre las realidades locales, regionales y nacionales.

Lo anterior ha tenido dos paradójicas consecuencias: por un lado, los partidos lograron suplir las limitaciones del Gobierno central (recursos fiscales limitados, burocracia no profesional, mercado interno desarticulado, entre otros) al convertirse en los articuladores de las primeras demandas sociales y políticas y, por otro lado, limitó la construcción de una identidad nacional al profundizar las identidades regionales y partidistas. (González, Bolívar y Vázquez, 2002).

De esta forma, a comienzos del siglo XX se construyó una suerte de estabilidad facilitada por todo lo que aquí hemos expuesto y, además, por la dispersión geográfica o, en términos de Pécaut, por el *fraccionamiento espacial* que contribuyó a limitar la movilización social, en la medida en que la geografía encerraba y aislaba de algún modo ciertas expresiones de la violencia.

Se puede reconocer la presencia de dos actores adicionales que ejercieron control territorial a principios del siglo XX: La Iglesia Católica y el Gremio de Cafeteros. En cuanto a la Iglesia Católica -que aún hoy, en ciertas zonas alejadas de los centros de poder, sigue teniendo importantes funciones-, su influencia solía darse en los llamados *Territorios Nacionales*¹⁰, es decir, esos espacios a los que aún no habían llegado las fuerzas del mercado y que, por tanto, debían ser penetrados, ocupados, colonizados y sobretodo, explotados (Serje, 2005:112-113), pero de los que no se encargaba directamente el Estado, entre otras cosas, por la dificultad geográfica de acceder a ellos.

La investigación de Mary Roldán (1989) sobre el origen y la evolución de la violencia en Colombia, muestra igualmente que el Estado delegaba indirectamente el dominio del territorio de las zonas integradas económica y políticamente a las élites o a la Iglesia Católica, mientras que imponía el control directo sobre las zonas de frontera o de difícil acceso geográfico a través de la presencia militar.

¹⁰ Desde 1843 hasta 1991 existieron los territorios nacionales que se representaban en términos político-administrativos a través de las intendencias y comisarías. Estas entidades no contaban con ninguna independencia, pues todas las decisiones sobre estos territorios eran tomadas por el Departamento Administrativo de las Intendencias y Comisarías ubicado en Bogotá. Sólo hasta la Constitución de 1991 estos territorios nacionales adquieren el estatus del departamento. Sin embargo, la opinión pública sigue llamándolos muchas veces como los “antiguos territorios nacionales” y tenemos aún vestigios en la forma de representarlos, por ejemplo, a través de la existencia de la aerolínea SATENA (Servicio Aéreo de los Territorios Nacionales) que se encarga de llegar hasta esos lugares, a precios aún altos, debido a la baja demanda.

A pesar de la dificultad que existe para construir una “geografía eclesial” debido a la falta de datos, es posible inferir que la iglesia atendió durante el siglo XX “a las poblaciones de los altiplanos de las regiones oriental, caucana y antioqueña, mientras que las misiones se encargaron de las intendencias y las comisarías” (Safford y Palacios 2012: 412) En términos étnicos, significa que la Iglesia se encargó de las poblaciones mestizas e indígenas y “descuidó” las negras y mulatas. Y en términos de geografía electoral, hubo una prevalencia de la Iglesia en los municipios y departamentos dominados por el partido conservador. (Safford y Palacios, 2012)

El segundo grupo de actores corresponde al de los gremios económicos nacionales, principalmente, la Federación Nacional de Cafeteros, fundada a finales de la década de los treinta. La Federación logró obtener una fuerza política y económica tan importante que logró negociar y administrar en nombre del Estado los pactos internacionales del café. Además, capturó monopolios de información y negociación con los distintos gobiernos de turno en torno “al precio del café, los impuestos, las políticas de crédito, monetarias y cambiarias” (Safford y Palacios, 2012: 391)

En términos territoriales, Palacios y Safford aseguran que la Federación cafetera jugó un rol positivo en muchos municipios cafeteros (correspondientes a la región occidental del país) a partir de la construcción de infraestructura educativa y vial, obteniendo de este modo un grado de legitimidad local y nacional. Dicha legitimidad les permitió “moldear” la figura del campesino caficultor para convertirla hacia la década de 1960 en la del pequeño propietario y empresario del campo, la del cliente del Banco Cafetero creado en 1953, dando espacio así a las nuevas tendencias mundiales en términos de comercio internacional. Este cambio cultural tendría posteriormente implicaciones en la forma en que el campesino se relacionaba con su cultivo y con su espacio y, además, terminó privilegiando al empresario sobre el cultivador que pasó a ser entonces un mero jornalero. (Safford y Palacios, 2012)

Es así como entre la década de 1930 y la década de 1950, el control territorial estuvo en manos de 1) El Estado a través del Ejército y la ley; 2) la Iglesia Católica; 3) los partidos políticos; y 4) los gremios económicos

En términos jurídicos, uno de los hitos más importantes del control territorial por parte del Estado colombiano en el primer tercio del siglo XX, fue la sentencia de la Corte Suprema

de Justicia del 15 de abril de 1926, a través de la cual se buscaba la recuperación de tierras baldías y se promovía la pequeña y mediana propiedad.

El antecedente de esta decisión se puede encontrar en las leyes 56 de 1905, la ley 71 de 1917 y los decretos 839 y 1110 de 1928, todos en sintonía con el aprovechamiento productivo de la tierra, la recuperación de tierras improductivas y la titulación de pequeñas propiedades (Ciro, 2016: 21). Sin embargo, los grandes esfuerzos estatales que fueron llamados respectivamente *reformas agrarias* por la opinión pública de la época debido a sus supuestas intenciones de transformación en la tenencia de la tierra fueron tanto la ley 200 de 1936 como la ley 165 de 1961 y la ley 1 de 1968.

En el caso de la Ley 200 de 1936 expedida por el presidente López Pumarejo (1934-1938; 1942-1945) ha sido descrita como un “tímido estatuto que presumía como propietario de un predio a quien le diera destinación económica, establecía ciertas trabas para el lanzamiento de los ocupantes y declaraba reversibles al dominio del Estado los predios mayores de 300 hectáreas que no fueran cultivados” (Melo, 1996: 147).

Con esta ley se reconoció la propiedad adquirida por prescripción, es decir, la propiedad derivada de una ocupación de más de veinte años. Sin embargo, a pesar de que podría haber favorecido a los campesinos colonizadores,

fue más aprovechada por hacendados que legalizaron, mediante juicios de pertenencia, la propiedad de las grandes extensiones de tierra comunales, baldíos y áreas de uso público, como ciénagas y playones. Desde entonces se consolidó una pauta de apropiación territorial que aprovecha la actividad colonizadora de los campesinos, para luego concentrar, y titular, la propiedad en manos de hacendados ganaderos (Reyes Posada, 2016: 48)

Adicionalmente, instrumentos como la reversión del dominio público no pudieron ser aplicados por la fuerte oposición de la élite y del partido Conservador, y el reconocimiento de la ocupación campesina en ciertos territorios no se convirtió en realidad para una gran mayoría.

De esta forma, la nombrada ley no se constituyó realmente en una reforma transformadora sino más bien en productora de una ola de violencia mayor que terminó beneficiando una vez más a los grandes hacendados, puesto que parecía estar concentrada en los colonizadores y en la posibilidad de ocupar nuevas tierras y no en la resolución de los conflictos latentes en las tierras ocupadas (Hirschman, 1961).

La reforma agraria propuesta por López Pumarejo estuvo cobijada por la enmienda constitucional (o Acto Legislativo como suele denominarse en Colombia) de 1936, en la que se incluyen mayores libertades públicas y derechos para los trabajadores, respondiendo de alguna forma a las demandas sociales de la época. Igualmente resalta de esta enmienda el establecimiento de la intervención del Estado en la economía, como respuesta a la reciente crisis mundial de 1929 y las propuestas keynesianas (Valencia Villa, 1987). De este modo, tanto la reforma constitucional como la reforma agraria respondían al contexto económico, político y social del momento, pero por sí mismas no tenían la fuerza de cambiar la realidad.

Sin embargo, las respuestas estatales expresadas en términos jurídicos producen contrarrespuestas en ese mismo ámbito que son, a su vez, reflejo de las intencionalidades de los actores y de las luchas de poder entre unos y otros, y es en este sentido que resulta relevante seguir las huellas jurídicas.

La contrarrespuesta a la ley 200 de 1936, fue la ley 100 de 1944 conocida como la ley de aparcería, que fue promovida por el partido conservador, en un contexto de agotamiento de la figura de López Pumarejo quien había sido reelegido en 1942. En esta ley se reconocía como única forma de acceso a la tierra la figura de aparcería, lo que justificó “la expulsión de pequeñas familias arrendatarias y campesinos liberales sin tierra que pretendían la titulación de las antiguas zonas de colonización” (Pérez Martínez, 2004: 71). Igualmente se desconoció la función social de la propiedad de la tierra que había sido estipulada legalmente desde 1926 y que terminó alimentando la violencia nacional desatada a partir de la década de los años cuarenta.

De este modo, los pocos avances que podían esperarse con la ley 200 de 1936 fueron opacados rápidamente por las élites políticas y económicas de la época. Esta situación se convirtió en caldo de cultivo para la explosión social que se daría años más tarde.

2.2 Segundo episodio: los grupos armados se apropian de los territorios

La relativa estabilidad construida en la década de los años 30 comenzó a resquebrajarse como resultado de la acumulación de demandas sociales, económicas y políticas de los campesinos y trabajadores, que no se veían satisfechas a través de los canales institucionales de los partidos políticos. Comenzó entonces una ola de violencia más generalizada que cristalizará en 1946 con la elección del conservador Mariano Ospina en la presidencia. A partir de ese

momento el país se sumergió en un período de violencia cuyo episodio más importante en términos simbólicos fue el llamado *Bogotazo*¹¹, el 9 de abril de 1948, en el cual fue asesinado el líder liberal Jorge Eliécer Gaitán.

En esa coyuntura, amparados en la idea del anticomunismo, algunos hacendados crearon sus propias estrategias de revancha violenta entre los distintos bandos partidistas y “empezó un esquema que se replicaría en muchas otras regiones conflictivas similares: los programas de colonización se emplearon para “sembrar conservadores” alrededor de las zonas “rojas” [o liberales]” (Safford y Palacios, 2012: 465) Lo anterior produjo en 1952 una de las peores masacres campesinas en el departamento del Tolima.

En términos de ocupación del territorio, el período de *la Violencia* (1948-1965) ha representado uno de los mayores éxodos poblacionales de las zonas rurales (donde tenía su mayor expresión el conflicto interpartidista) hacia las ciudades: “En el censo de 1938, la población rural alcanzaba el 70.9% de la población total; en el censo de 1951 había pasado al 61.1% y en 1964 era ya minoritaria: un 47.2%” (Pizarro Leongomez, 2015: 14).

Y en términos de posesión de la tierra, facilitó la concentración por parte de los grandes caciques regionales que aprovecharon el desalojo de miles de campesinos y los despojaron de sus tierras. Muchos campesinos que no migraron a las ciudades se convirtieron en el nuevo sujeto colonizador, pues a partir del despojo territorial comenzaron un proceso de *colonización espontánea*¹² que los llevó a ampliar nuevas fronteras agrarias en casi una cuarta parte de la superficie geográfica del país (Safford y Palacios, 2012: 446).

Desde 1925 es posible identificar movimientos agrarios en el país; sin embargo, el período de *la Violencia* representó una ruptura en la medida en que los partidos perdieron su capacidad de interlocución entre los ciudadanos y el Estado. Pécaut afirma que en esta época “las diferenciaciones en el seno del mundo campesino se vuelven cada vez más netas: asalariados agrícolas permanentes o estacionales, pequeños propietarios, campesinos sin tierra, colonos estables o inestables: la conjunción no puede ser más frágil” (2015: 603)

¹¹ En palabras de Alfredo Molano, “El asesinato de Gaitán fue el hecho cumbre de una estrategia para obstruirle la Presidencia de la República, dentro de otra –paralela– encaminada a inhibir a los liberales en las urnas” (2015: 55)

¹² “Según el INCORA, se define la Colonización espontánea como aquella en que el proceso de migración y posterior asentamiento, se realiza de forma independiente y voluntaria sin intervención estatal. Sus protagonistas carecen de medios económicos, no disponen de capacidad técnica y no tienen ningún tipo de servicio”. (Cueto Gómez 2011:94)

En la disputa por el control territorial en este periodo, aparece un nuevo actor: los grupos armados. En las zonas rurales del sur del Tolima, de Cundinamarca y Santander comenzó un proceso de resistencia que se tradujo en el surgimiento de varias guerrillas: algunas siguiendo la idea de sublevarse contra el régimen y otras con el propósito de tomar a cargo las reivindicaciones sociales de su respectiva zona. (Pécaut, 2015)

En 1953, el general Gustavo Rojas Pinilla realizó un golpe de Estado y se encargó de la presidencia de la República. El sociólogo Alfredo Molano (2016) asegura que aquellos grupos que impulsaron el golpe (principalmente las élites de los partidos, junto con los empresarios y los militares) sabían que el rol del General como árbitro de la violencia debía ser temporal.

Sin embargo, Rojas Pinilla presentó ante la Asamblea Nacional Constituyente dos proyectos que mostraban sus intenciones: el primero era ser declarado presidente legítimo y el segundo consistía en una ley que prohibía el comunismo. Justamente bajo la insignia de la lucha anticomunista, el general Rojas Pinilla comenzó un plan de control territorial que pretendía eliminar a las nacientes guerrillas de la década de los años cincuenta.

En 1954, los grandes hacendados comenzaron a denunciar el cobro de ciertos “impuestos” por parte de algunos de los grupos guerrilleros nacientes, por lo que el gobierno nacional delegó en el Batallón Colombia la realización de una ofensiva militar en la zona que se convertiría años más tarde en la cuna de la guerrilla de las FARC: la zona de Marquetalia.

La contrarrespuesta por parte de las guerrillas (que para la época eran más autodefensas campesinas con una reivindicación agrarista), fue la creación de dos estrategias complementarias: “sostenener una guerra de guerrillas rodadas desde el Guayabero y el Caguán hasta el Magdalena, y al mismo tiempo, colonizar la vertiente oriental del Sumapaz desde el Ariari, en Meta, hasta el Pato, en Caquetá-Huila” A este proceso colonizador se le conoció como la *colonización armada*. (Safford y Palacios, 2012: 466).

La respuesta militar en este período se intensificó concentrándose geográficamente en los departamentos de Huila y Tolima donde se desarrolló la Operación Marquetalia en 1964. Ante la prensa nacional el gobierno aseguró que “los bandidos” habían sido controlados. Sin embargo, Alfredo Molano narra en sus crónicas que “más allá de las fotografías en primera plana de los diarios y las condecoraciones por servicios distinguidos, los militares no supieron ni cuándo ni cómo se les había escapado la guerrilla” (2016: 55)

Se revela entonces una capacidad militar y estratégica por parte de los grupos guerrilleros nacientes, además de su rol de colonizadores y fundadores de nuevos municipios en tierras nunca antes visitadas por los gobiernos centrales, en las cuales se impondría entonces un orden jurídico-político y social paralelo por parte de estas autoridades armadas.

El gobierno del general Rojas Pinilla terminó en 1957 cuando una junta militar lo sacó del poder, pero en los cuatro años en los que gobernó pretendió ejercer control sobre los territorios en los que se expresaba el conflicto por la tenencia y la distribución de la tierra a partir de una política de guerra fría.

Según Molano, la expresión más contundente en este sentido “tuvo su más cruel y brutal desarrollo en la llamada Guerra de Villarrica, situada en la falda occidental del Páramo de Sumapaz, en el oriente del Tolima” (2016: 33).

En 1958, los dos dirigentes políticos más importantes del país en la época (Laureano Gómez del partido conservador y Alberto Lleras Camargo del partido liberal) acordaron en España un pacto político que permitiera repartirse el poder ejecutivo y acabar con la violencia. Este pacto fue conocido como el *Frente Nacional*. Se trató de un conjunto de medidas políticas que en nada contribuían a responder a las causas principales de la violencia y del surgimiento de las autodefensas campesinas: la tenencia y distribución de la tierra.

La distancia y la desconfianza entre el centro político del país y la cotidianidad de los territorios se expresaron, de alguna forma, en la rigidez de los acuerdos del *Frente Nacional* y en la ausencia de propuestas económicas y sociales verdaderamente reestructurantes, pues el diagnóstico de las élites ante la violencia se redujo a un asunto de envidias partidistas por acceder al poder local.

Esta simplista interpretación del problema produjo muchas dificultades para los distintos planes de rehabilitación propuestos en el período del Frente Nacional (1958-1974), pues su alcance social y territorial era muy limitado. Para Gonzalo Sánchez, lo único que se logró fue “disociar el conflicto partidista del conflicto social y crear una artificial atmósfera de paz en un contexto de profundas contradicciones surgidas a la sombra, bajo el estímulo, o al margen del enfrentamiento bipartidista” (González, Bolívar y Vázquez, 2002: 292).

A partir de la década de los sesenta la violencia dejó de estar contenida dentro del bipartidismo lo que tuvo, a su vez, repercusiones de orden territorial. Los nacientes grupos armados produjeron nuevos órdenes territoriales paralelos a los propuestos por el gobierno

central. Lo anterior implicó igualmente una ruptura política dentro del mismo Estado ya que mientras los funcionarios a nivel nacional aplicaban una renovación de la administración pública a partir de ciertos principios de modernización burocrática, los funcionarios y políticos locales estaban dejados a su suerte e implementaban el clientelismo local y regional y, además, debían enfrentarse a las presiones de los empresarios, de los grandes hacendados y de los grupos armados.

Para algunos investigadores, el clientelismo en Colombia ha cumplido un rol político fundamental como estrategia para hacer presencia de manera indirecta y gradual en determinados lugares y momentos. Así, se trata de un

instrumento funcional cuando el Estado se moderniza solo parcial y selectivamente para buscar una mayor eficiencia en la planificación y ejecución del gasto público mientras persisten amplios sectores de la población y del territorio sin la posibilidad de acceso directo a los aparatos de ese Estado selectivamente modernizado, junto con poderes políticos de orden tradicional que se resisten a la modernización (González, Bolívar y Vázquez, 2002: 307)

Mientras que los líderes locales y regionales se valían entonces del clientelismo, las élites del poder central centraban su mirada en Estados Unidos. Para la época, el embajador de EE.UU en Colombia escribió un análisis al Departamento de Estado acerca de la “Brigada de Orden Público del Tolima” cuya conclusión decía que todos los habitantes del área rural eran “bandidos en potencia” debido a la “infiltración comunista”. (Molano, 2016: 37)

Allí se revela no solo la forma de construir legitimidad en las acciones bélicas del Ejército colombiano (inmersas además en la lucha anti-comunista tras el triunfo de la revolución cubana y la implementación de la Alianza para el Progreso impulsada desde el norte), sino la influencia del gobierno estadounidense en las decisiones políticas de Colombia, una constante que perdura hasta nuestros días.

Intentos jurídico-políticos de contener la violencia: Pero en la década de los años sesenta, el Estado colombiano no se manifestaba únicamente a través de la fuerza pública, sino también a través de reformas jurídicas que pretendían superar las disputas por el control territorial. El ejemplo más claro se encuentra en las leyes 165 de 1961 y 1 de 1968.

El presidente Carlos Lleras Restrepo aseguraba que los problemas que aquejaban al país al comenzar la década de los sesenta eran la informalidad en la titulación, la violencia y la poca capacitación de los campesinos para realizar labores agrícolas. A estos elementos se

sumaría el triunfo de la revolución cubana en 1959 que obligaría a Estados Unidos a modificar su estrategia para América Latina y para lo que decide crear la Alianza para el Progreso en 1961. Como bien lo explica Stavenhagen, Estados Unidos y sus aliados consideraban la idea de que “sería mejor aguantar algún tipo de reforma agraria que exponerse a una revolución campesina” (1965: 20).

Es así como en la presidencia de Alberto Lleras se promulga la ley 135 de 1961 por medio de la cual se crea el INCORA (Instituto Colombiano para la Reforma Agraria) y se propone la realización de acciones para la superación de los conflictos por la tierra. La ley no perjudicó a los terratenientes de la época ya que se prometía en ella que la propiedad privada sólo se tocaría en casos especiales (Berry, 2002: 40).

Los primeros municipios intervenidos por el recién creado INCORA fueron aquellos en los cuales se presentaba el conflicto más agudo y donde se estaban organizando autodefensas campesinas como resultado de la insatisfacción del campesinado sobre las cuestiones agrarias. Estas incursiones se hicieron en colaboración con las fuerzas armadas, lo que generó una reacción violenta por parte de los habitantes y lo que equivaldría al punto de inicio de las guerrillas rurales de los siguientes años.

El proceso de la reforma se frenó en 1962 con la llegada del conservador Guillermo León Valencia a la presidencia. Sin embargo, tuvo un nuevo auge en la siguiente presidencia con el liberal Carlos Lleras Restrepo, cuyo mandato incluyó la expedición de la ley 1 de 1968. Con esta ley se suministró más financiación al Incora, y se fijó un periodo de 10 años para transferir la tierra a los arrendatarios que habían hecho solicitudes. Sin embargo, las condiciones fijadas para el logro de estos objetivos fueron muy difíciles de satisfacer para los potenciales beneficiados. Una década después de la intervención del Incora, el resultado era negativo ya que los dos proyectos en los que más se había invertido tiempo y recursos, presentaban altos niveles de concentración de la tierra (Berry, 2002: 41)

En síntesis, la aparición del Incora no modificó sustancialmente las condiciones de la tenencia de la tierra sino que se convirtió en un paliativo poco efectivo que terminó desalentando el arriendo de la tierra en todas sus formas, y no logró reducir el acelerado proceso de concentración de tierra en el país. Adicionalmente, la respuesta jurídica de las élites políticas y económicas de la época ante este último intento de reforma agraria, fue la ley 6 de 1975 en la que se desmonta por completo cualquier intento de redistribución de la

tierra, e impone la “modernización del campo” a través del Programa Rural Integrado (PRI) (Pérez Martínez, 2004: 79).

La nueva ley estaba sustentada en términos políticos en el Acuerdo de Chicoral de 1973, un pacto realizado entre las élites de los partidos políticos tradicionales, la Iglesia Católica, los terratenientes y empresarios regionales, quienes una vez más decidían frenar el reformismo agrario y privilegiar el aprovechamiento más productivo de las tierras (Pécaut, 2001).

Construcción de territorialidades por parte de los grupos armados: En un contexto jurídico-político nacional tan poco favorable para los campesinos y para las poblaciones rurales en general, desde la década de los sesenta las guerrillas fueron encontrando un espacio de acción que fue consolidándose en las décadas siguientes y que transformó para siempre las dinámicas de control territorial en Colombia.

Si en la década de los años sesenta el gobierno nacional posaba su mirada en la Alianza por el Progreso como referente político, los grupos guerrilleros se alimentaban de un contexto internacional en el que la revolución cubana había triunfado. Daniel Pécaut resume la formación de los grupos guerrilleros en Colombia de la siguiente manera:

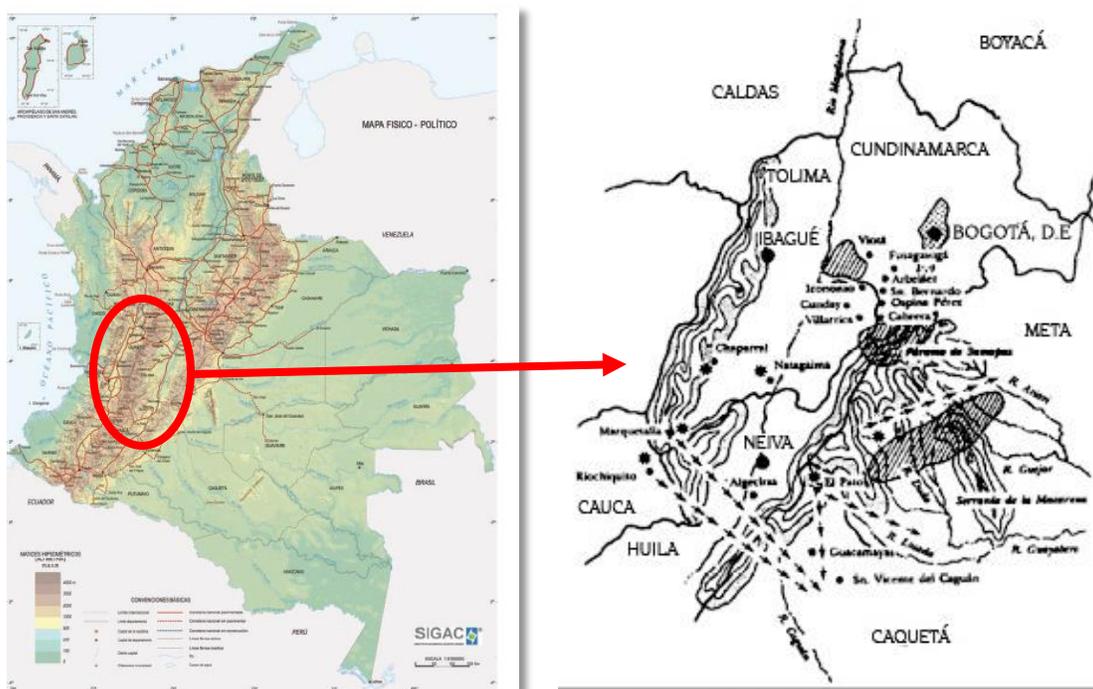
A mitad de los años 1960 se forman en contrapartida organizaciones de guerrilla que en las décadas siguientes confieren a la lucha armada un rol central: las FARC, fieles al Partido Comunista ortodoxo; el ELN que se reclama del guevarismo; el EPL que reivindica tesis maoístas. Un poco más tarde, después de las elecciones de 1970, el M-19 aparece con un rechazo del dogmatismo y un llamado sobre todo a un nacionalismo bolivariano” (2015: 622).

A excepción del M-19, las guerrillas se establecieron en las zonas rurales y reivindicaron desde allí un pasado de resistencia territorial. Sin embargo, sólo la guerrilla de las FARC contó en la época con una sólida y amplia base campesina a partir de una estrategia de autodefensa histórica. Su mito fundacional se da en 1964 con el ataque por parte del Ejército a la base de Marquetalia (Tolima).

El ataque estuvo justificado por la acusación del entonces senador Álvaro Gómez Hurtado de la existencia de “repúblicas independientes” (ver mapa) al interior del país que no podían ser controladas por el Estado central y a las que no podían acceder las fuerzas militares.

Como puede verse en el mapa 1, dichas “repúblicas independientes”, que luego configurarían el territorio de *Marquetalia*, se encontraban repartidas entre los departamentos del Tolima, Huila y Caquetá y tenían una cercanía geográfica relativa a la capital. Sin embargo, eran zonas poco pobladas y con poca presencia del Estado. Efectivamente, en estas zonas, los nacientes grupos guerrilleros “sustituían al Estado colombiano al organizar la población local y al facilitar la infraestructura para la convivencia” (Guzmán en Rehm 2015: 57)

Mapa 1. Ubicación geográfica de Marquetalia en Colombia



Fuente: Instituto Agustín Coddazzi (2019)

María Teresa Uribe (1999) ha denominado *órdenes alternativos de hecho* a aquellas territorialidades ejercidas por los grupos guerrilleros en las que existe cierto orden interno y un nivel de construcción de consensos con algunas formas embrionarias de representación. Esto fue precisamente lo que se consolidó en la década de los años sesenta en regiones como el sur del Tolima, donde la guerrilla de las FARC fue adquiriendo mayor control territorial y un grado de legitimidad y reconocimiento, al punto de convertirse en organizaciones con capacidad de:

[...] dirimir tanto conflictos entre vecinos como tensiones domésticas, controlar la delincuencia menor, distribuir terrenos baldíos, organizar la

población en el territorio, definir derechos de posesión y explotación de recursos, establecer cierto control de precios a los abastecimientos y a los salarios y, organizar, con los pobladores, la realización de las obras públicas de interés común, como caminos, puentes o escuelas (González, Bolívar y Vázquez, 2002: 200-201)

Así, las guerrillas (especialmente la guerrilla de las FARC) ejercieron control político y territorial sobre los nuevos espacios que iban colonizando. Tanto María Teresa Uribe (1999) como Daniel Pécaut (2015) coinciden en que las formas de territorialización ejercidas por las guerrillas en las décadas de los sesenta y setenta copia, de algún modo, las estrategias ejercidas anteriormente por los partidos políticos. Por esta razón, los habitantes de estas zonas normalizaron la coacción ejercida al considerarla como “una modalidad ineluctable de integración de la nación” (Pécaut, 2015: 201)

Según los testimonios recogidos por el sociólogo Alfredo Molano, los líderes armados de los años sesenta y setenta “distribuían los baldíos, mediaban litigios de tierras, levantaban empadronamientos, sancionaban escándalos públicos, definían rutas de trochas...” (2016: 87) Estas acciones revelaban la capacidad de construir nuevas territorialidades denominadas por María Teresa Uribe como *territorialidades bélicas* (1999); es decir que los grupos armados ya no sólo estaban produciendo nuevos órdenes –paralelos al orden propuesto desde el gobierno central-, sino que estaban transformando las relaciones sociales entre los habitantes y el territorio.

Este es el caso de la zona de Marquetalia que ha sido material y simbólicamente la cuna de la guerrilla de las FARC y que fue fundada a partir de la “toma de espacios veredales de varios municipios vecinos y, con frecuencia, áreas menores de departamentos contiguos, conectados entre sí por accidentes geográficos: valles y cañones de ríos, páramos de difícil acceso, crestas de cordilleras” (Uribe, 1999: 218)

Igualmente, en este período se construyó un cierto consenso entre habitantes de las zonas colonizadas y grupos armados derivado, no tanto de una adhesión de los primeros a determinado proyecto económico o político, como de “un sentir moral tejido sobre la experiencia de la exclusión y el refugio, sobre las heridas dejadas por la ausencia de reconocimiento y por la desigualdad social, y quizás también, sobre una noción difusa de justicia, más cercana a la venganza” Uribe en González, Bolívar y Vázquez, 2002: 202).

Los grupos guerrilleros se encargaron de controlar la afiliación de los campesinos a las juntas de acción comunal (organizaciones establecidas legalmente desde el centro), regulaban el comportamiento social de la población, e interactuaban permanentemente con los jueces, policías y alcaldes locales, complejizando la institucionalidad del país y produciendo un orden político y jurídico paralelo.

La conformación de una doble institucionalidad territorial (por un lado, un centro político que gobierna en las zonas integradas económica y políticamente y, por otro lado, un poder militar, político y social paralelo encabezado por ciertos grupos armados) se complejiza aún más con la estrategia de algunos empresarios y terratenientes de usar ejércitos de seguridad privada, pues no encontraban en el gobierno central una respuesta para proteger la tierra que poseían y que era amenazada por las guerrillas.

Si bien el paramilitarismo como fuerza militar, política y económica no tendría un peso tan importante sino hasta finales de la década de los noventa, es en los años setenta donde se ubica el nacimiento de estos grupos de autodefensa y su proceso de legalización por parte del gobierno central. A través del Estatuto Orgánico de la Defensa Nacional de 1965 se formalizó entonces la conformación de grupos de autodefensas al tiempo que permitió el porte de armas por particulares y autorizó a las Fuerzas Armadas para armar a la población campesina (Insuasty, Valencia y Restrepo, 2016: 30)

Y es que mientras que los grupos guerrilleros formaron redes de poder en zonas donde ellos mismos habían sido colonizadores, en las zonas más integradas económicamente al centro esos mismos grupos representaban una amenaza para las redes existentes entre poderes políticos y económicos locales y regionales. Fue así como se alentó la creación de grupos paramilitares “en regiones cuya dominación política reposa no en la burocracia del Estado central sino en redes de poder articuladas con el bipartidismo” (González, Bolívar y Vázquez, 2002: 209)

Lo anterior produce entonces un proceso de ocupación y control territorial en contravía entre grupos guerrilleros y grupos paramilitares en Colombia: mientras que las guerrillas surgen en zonas periféricas de colonización campesina marginal (o zonas de frontera interna en los términos de Margarita Serje); los paramilitares nacen en zonas relativamente prósperas e integradas a la economía nacional, que están comenzando a sentirse amenazadas por las guerrillas. Estas rutas cambiarán en la década de los ochenta con la

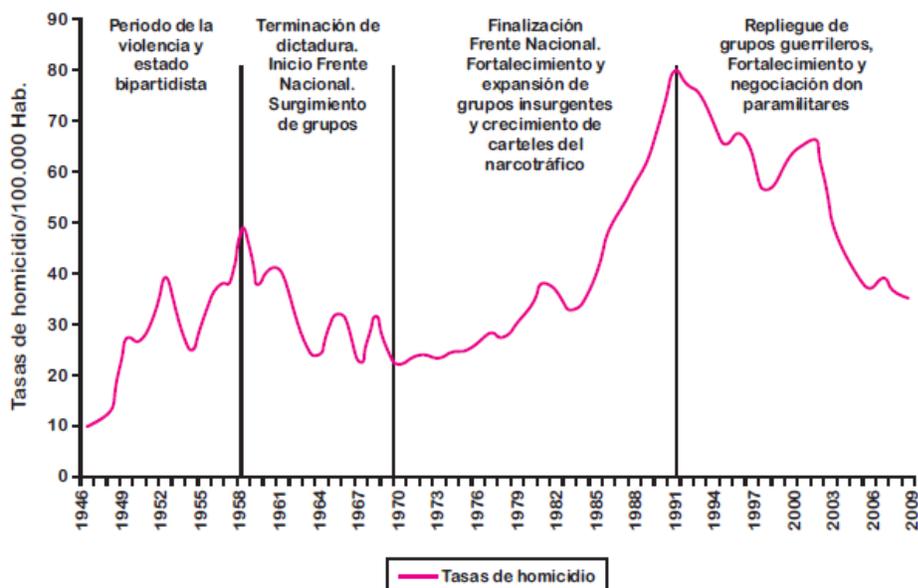
incurción de nuevos elementos como los cultivos de coca y las nuevas dinámicas extractivistas enmarcadas en el marco del neoliberalismo.

Aparición de nuevos combustibles para el conflicto: Para la década de los ochenta, el conflicto en las zonas campesinas se complejizan aún más por la aparición de un elemento que se convertiría muy rápidamente en alimento para la guerra interna: el narcotráfico. Lo anterior cambia las dinámicas económicas, sociales y territoriales del país.

Con los grandes cárteles de la droga, comienza una transformación de las prioridades nacionales y de las formas de relacionarse con la tierra y con el territorio, pues los cultivos de coca alcanzan altas rentabilidades y desplazan rápidamente a los cultivos agrícolas tradicionales. Estos cultivos se convirtieron en fuente de financiación no sólo de algunos campesinos, sino de todos los grupos armados: tanto guerrilleros como autodefensas paramilitares encontraron en la coca una nueva fuente de riqueza (Machado, 2011)

La coca no fue la única fuente de financiamiento de los grupos armados sino que estuvo acompañada de otros recursos financieros como la economía petrolera (específicamente para la guerrilla del ELN); la producción y exportación de banano (para la guerrilla del EPL); y la hoja de coca, junto con su procesamiento, para la guerrilla de las FARC. Todos estos grupos compartieron, además, la práctica de la extorsión y el secuestro como formas adicionales de obtener dinero; lo anterior les permitió acceder al mercado internacional de las armas (Pécaut, 2008: 29) y produjo un aumento significativo de los homicidios en el país, como se puede observar en la gráfica 2.

Gráfica 2. Evolución de la tasa nacional de homicidios, 1946-2009



Fuente: Salas Salazar (2010)

Adicionalmente, el dinero del narcotráfico logró penetrar las estructuras del poder político y económico del país y es así como para la década de los noventa, incluso el presidente de la República, Ernesto Samper (1994-1998) fue investigado (mas nunca juzgado) por el llamado proceso 8.000¹³. (Revista Semana, 1997)

En cuanto a su incidencia directa en la estructura agraria del país, puede identificarse una afectación tanto en la estructura de la tenencia de la tierra como en el uso productivo de los recursos. Con respecto al primer factor, los narcotraficantes aparecen como actores monopolizadores de la tierra por medio de la compra de grandes terrenos y a través de la figura del testaferro. De este modo, logran lavar una gran cantidad de dinero y alcanzan una concentración muy alta en un corto tiempo. (Pécaut, 2015)

El segundo factor, el uso productivo de los recursos, es transformado por los narcotraficantes y por los grupos al margen de la ley en la medida en que, como se anunciaba anteriormente, ejercen control territorial sobre ciertos lugares con el propósito de asumir el negocio de la hoja de la coca. Las relaciones económicas y sociales de estos territorios son

¹³ Ha sido uno de los escándalos más sonados en Colombia ya que en 1995, la Fiscalía General aseguró que la candidatura de Ernesto Samper había recibido financiación para la campaña presidencial por más de 4 mil millones de pesos por parte del narcotráfico. Durante más de dos años la Fiscalía abrió procesos y judicializó a varias figuras políticas. En el caso del electo presidente, fue juzgado y absuelto por el Congreso de la República.

entonces fuertemente permeadas y comienzan a ser compatibles con una visión de *dinero fácil* para el campesinado y algunos grupos étnicos.

Hay que aclarar con respecto a los grupos armados que a partir de su incursión en el negocio de la droga, se desdibujaron sus propósitos de lucha. Es a partir de este factor que la guerra interna en Colombia se instrumentaliza a tal punto, que el grado de legitimidad que algunas guerrillas como las FARC-EP y el ELN habían alcanzado en las décadas de los sesenta y setenta en las zonas rurales, se pierde casi por completo (Pécaut, 2001)

A ello se le suma también el fortalecimiento de las fuerzas paramilitares que aliadas con grandes terratenientes y con narcotraficantes, se apropian de manera violenta de las tierras, generando una crisis masiva de desplazamiento forzado. El saldo de este juego de intereses y de actores ha dejado, según la Unidad de Víctimas del Gobierno Nacional, un saldo de 5.4 millones de colombianos desplazados por la violencia (Revista Semana, 2014).

Incursión de Colombia en el modelo neoliberal: Al finalizar la década de 1970 comienza en Colombia un periodo de inserción a la economía mundial de un modo distinto al que lo venía haciendo; es decir, fue acomodando paulatinamente sus instituciones formales y su economía al capitalismo en su fase neoliberal. Un ejemplo concreto de este acomodamiento se presenta con la introducción de los programas contra la pobreza rural del Banco Mundial como reemplazo de la reforma agraria que se había intentado en la década de los sesenta. Igualmente, comenzó en los setenta el programa de Alimentación y Nutrición y el Desarrollo Rural Integrado como formas de detener la erosión del minifundio y para dejar de lado, finalmente, las promesas reformistas en términos de redistribución de la tierra (Safford y Palacios, 2012: 474-475).

Este desmonte de reformas coincidió con una crisis en el modelo de industrialización sustitutiva (que en términos económicos había primado durante las tres décadas anteriores) y ello implicó un cambio en la política económica y social. Es así como el presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), propuso en su plan de desarrollo “el rescate de la vocación agrominera del país” con el propósito de convertir a Colombia “en el Japón de Sudamérica”, comenzando un impulso que terminaría en 1980 con la adhesión de Colombia al GATT y el abandono de políticas de inversión industrial estatales (Safford y Palacios, 2012: 476).

Hay, además, una imposición de nuevas relaciones socio-económicas que parecen ahogar las formas político-ideológicas que habían marcado las décadas anteriores. En el caso

colombiano, ello comienza a expresarse en los distintos consensos adoptados por los dos partidos políticos tradicionales en términos económicos: la comprensión del campo como un lugar de desarrollo empresarial, la necesidad de convertirse en un país atractivo para la inversión extranjera, la flexibilización laboral y la toma de decisiones en cabeza del poder ejecutivo nacional para facilitar la implementación del nuevo sistema económico.

Los elementos anteriores dan cuenta de una inserción de Colombia a las estrategias neoliberales que se fortalecerían en la década de los ochentas y noventas. Lucio Oliver nos recuerda que el neoliberalismo se trata de un proceso estructural y de una estrategia que surgió para superar la crisis mundial de la década de los setenta, derivada del agotamiento de los Estados de corte fordista (Oliver, 2016: 21), pero más que un proceso y una estrategia, el neoliberalismo ha representado una profunda revolución en las formas de comprender la economía, la sociedad y el territorio.

En ese sentido, este trabajo considerará al neoliberalismo como una *racionalidad* retomando la propuesta foucaultiana de Christian Laval y Pierre Dardot en la cual se entiende que el neoliberalismo no es simplemente un modelo económico sino un conjunto de discursos, prácticas, y dispositivos que determinan un nuevo modo de gobierno de los otros y de sí mismos a partir del principio de la competencia (Laval y Dardot, 2013: 15).

La fuerza del modelo neoliberal radica, además, en su capacidad de mostrarse como la única pareja posible de los procesos democráticos que surgían a lo largo de América Latina en la década de los ochenta y noventa. Así, muy rápidamente la democracia de la región, y de Colombia, pasa a ser una democracia neoliberal. ¿En qué condiciones comienzan a jugar los países como Colombia en este nuevo contexto económico y político? Según Oliver, “a los Estados periféricos se les permite participar en los procesos económicos globales solo bajo la consigna de mantener el beneficio de la acumulación transnacional de capital y que su modernización no suponga cambios realmente estructurales, ni autonomía política de transición a otras formas históricas” (2016: 26).

La afirmación anterior podría llevarnos a pensar a los Estados sumidos en el neoliberalismo como meros agentes de regulación al servicio de los intereses de una nueva élite transnacional, y también podría advertir sobre cierta pérdida de soberanía estatal. Sin embargo, Kyla Sankey nos recuerda que lejos de que Estados como el colombiano desaparezcan en los procesos globales neoliberales, se trata más bien de que cada Estado se

adapta a este nuevo marco según sus intereses y sus propias relaciones de fuerza internas. Esta autora sugiere, para el caso específico de Colombia la existencia de una variedad de formas en las que el Estado implementa los nuevas de acumulación de capital a partir de actores armados, para cumplir sus propósitos económicos y políticos (2018: 54).

2.3 Tercer episodio: apertura democrática, apertura económica

A finales de la década de 1970 hay entonces un ambiente político, social y económico muy complejo en Colombia: el país se había sumido en un vertiginoso proceso de urbanización en el que las ciudades desbordaron la capacidad estatal para cubrir los servicios públicos, mientras que la industria nacional perdía la capacidad de absorber la mano de obra disponible.

En términos de disputa territorial, el movimiento campesino que intentó formarse desde los años veinte, y que tuvo cierto grado de apoyo institucional cuando el presidente Lleras Restrepo (1966-1970) estableció la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), perdió toda posibilidad de luchar por la distribución de la tierra porque se vio obligado a defenderse en medio del conflicto entre guerrillas, paramilitares, narcotráfico y Ejército.

En la década de los ochenta, la violencia se agudizó con el fortalecimiento de las redes de narcotráfico y la persistencia de la exclusión política y económica de una gran mayoría de ciudadanos. Sucesos como la Toma del Palacio de Justicia en 1985 por parte de las guerrillas del M-19 y la posterior masacre de los miembros de la Corte Suprema de Justicia junto con 11 desaparecidos civiles, revelaban el desgaste institucional y la poca capacidad del sistema político para canalizar el conflicto social. Finalmente, el asesinato sistemático de varios candidatos presidenciales al final de la década y de figuras políticas que proponían cambios al sistema, contribuyeron a la creación de varias iniciativas y desde distintos sectores para la formulación de un “nuevo contrato social” (Arias Trujillo, 2011).

Este periodo de tiempo (1985-1991) ha sido bautizado por Safford y Palacios como *interregno*, término que hace referencia según la Real Academia Española al “espacio de tiempo en que un Estado no tiene soberano” y en el que los autores consideran que se refleja la situación en Colombia, ya que “el Estado y la política quedaron en vilo ante poderosas fuerzas centrífugas como la globalización, los entramados de narcotraficantes y políticos

clientelistas, los poderes locales de los guerrilleros y los paramilitares “ (Safford y Palacios, 2012: 477).

En este trabajo intentaré demostrar que más que una ausencia de soberano, lo que se ha presentado en el caso colombiano es una connivencia entre distintos poderes y en distintas escalas territoriales que están mediados por la violencia como forma de control territorial, y que ha resultado productivo para los gobiernos centrales en términos de gobernabilidad. Pues si bien es cierto que a comienzos de los noventa el gobierno nacional parecía ahogado en una disputa de múltiples actores e intereses, con el tiempo cada grupo fue encontrando espacios propios de acción dentro de las nuevas dinámicas neoliberales.

La Constitución de 1991 ¿un salvavidas o un cascarón vacío?: Las demandas acerca de la necesidad de redactar una nueva Constitución Política nos recuerdan la vigencia del constitucionalismo como mito y como respuesta discursiva a una contradicción extradiscursiva, como una solución lógica a un problema extralógico (Lévi-Strauss en Valencia Villa, 1987: 58)

Desde 1985, diversos grupos armados como el Ejército de Liberación Nacional y el M-19 comenzaron las exigencias sobre la convocatoria a la Asamblea, pero el ultimátum se dio a partir del movimiento estudiantil conocido como *La Séptima Papeleta*. Su nombre se deriva de la estrategia política de introducir en las elecciones locales y parlamentarias del 11 de marzo de 1990 una papeleta adicional (ese día los electores recibían seis) en la que se expresara la voluntad de convocar a una Asamblea Constituyente. Las papeletas fueron hechas por los mismos estudiantes y algunos medios de comunicación imprimieron el texto para que las personas pudieran recortarla y depositarla en las urnas.

El movimiento obtuvo dos millones de votos simbólicos y esta situación motivó al presidente de la república de la época, Virgilio Barco, a incluir formalmente en las elecciones de mayo de 1990 una papeleta adicional con la pregunta de si se quería o no convocar a una Asamblea Constituyente. (Angulo Bosa, 1991)

La Asamblea Constituyente de 1990 se trató de un ejercicio abierto a todos los grupos sociales que sí logró, a diferencia de la Constitución de 1886, crear una percepción colectiva de inclusión y esperanza de una verdadera transformación. Así, el 4 de julio de 1991 los tres presidentes de la Asamblea Constituyente, cada uno de corrientes políticas distintas, declaró la Nueva Constitución Política de Colombia, la cual revela, según Safford y Palacios, el

espíritu de la posguerra fría “protección de Derechos Humanos y del medio ambiente, sociedad civil participativa, descentralización, desmilitarización” (2012: 479)

En medio de este júbilo nacional, la economía del país estaba apuntando hacia un modelo de apertura económica que traería un enorme beneficio para las élites políticas y económicas. El país comenzó a intensificar los procesos de liberalización e internacionalización de la economía y la primera decisión jurídica para apoyar este proceso fue la ley 9 de 1991 conocida como el Estatuto cambiario; en dicha ley se plantearon por primera vez los principios fundamentales de la inversión extranjera en el país a partir de los estándares internacionales impuestos por los organismos multilaterales (Prieto Ríos, 2011: 112)

A esta ley se suma posteriormente la Ley Marco de 1992, que buscaba la eficiencia de la producción nacional a través del protagonismo de los empresarios privados. Se crea igualmente el Ministerio de Comercio Exterior, el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Banco de Comercio Exterior y el Fondo para la Promoción de Exportaciones (Torres del Río 2016: 305)

Estas nuevas reglas que favorecían la inversión extranjera y el aumento de las exportaciones, contribuyeron a reproducir aún más el imaginario colombiano de conectar los espacios productivos nacionales con el exterior en lugar de fortalecer las conexiones económicas y sociales internas, lo que explica por qué hoy, en 2020, aún existan algunos municipios que permanecen incomunicados con el centro de poder político.

En cuanto a las transformaciones de la distribución del poder estatal a nivel sub-nacional, la Asamblea Constituyente apostó en su época por el modelo de la *descentralización*¹⁴. Francisco Gutiérrez Sanín asegura que hubo tres componentes que motivaron la decisión de un modelo *descentralizado*: a) las transformaciones producidas dentro del sistema político en las cuales los barones electorales regionales venían ejerciendo presión sobre el centro político; b) el discurso propio de las agencias multilaterales como el Banco Mundial de que “lo pequeño es hermoso”, a partir de la consideración de que la descentralización aumentaría la legitimidad del sistema político porque acercaba las

¹⁴ Según el Departamento Nacional de Planeación, la descentralización puede entenderse como el "proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro. Se aplica con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos" (Departamento Nacional de Planeación 2002: 15)

decisiones gubernamentales al ciudadano; y c) las protestas sociales en la década de los ochenta que exigían al Estado la provisión de servicios públicos. De este modo, “la unión de las expectativas globales con las nacionales generó una promesa descentralizadora” (Gutiérrez Sanín, 2011: 20)

Así, lejos de convertirse en una verdadera herramienta para dar voz a los poderes locales y a las comunidades, la descentralización ha sido una estrategia que buscaba la eficiencia de las políticas públicas en un marco neoliberal. En ese sentido, no ha representado un mayor control territorial para los municipios, pues la autonomía territorial que se prometía detrás del modelo descentralizador requiere de herramientas financieras y políticas con las que no cuentan los municipios y los departamentos en la práctica.

En cuanto a la propiedad y tenencia de la tierra, la Constitución de 1991 transformó en términos jurídicos el derecho a la propiedad privada al establecer su función social y ecológica. A partir de este cambio fue posible abrir la puerta a nuevas figuras jurídicas en términos territoriales como la de titulación colectiva para comunidades indígenas y afro y, también, la creación de nuevas entidades territoriales como las de zona de reserva campesina que vendría a sumarse a las zonas de reserva forestal creada desde 1959.

El sustento jurídico de la titulación colectiva a comunidades afro e indígenas se deriva de la adhesión de Colombia al Convenio 169 de la OIT en el cual se establecen derechos territoriales a estas comunidades. En el caso de las comunidades campesinas, fue durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) que se creó la ley 160 de 1994 en la que se establece la existencia de Zonas de Reserva Campesina. Con dicha ley se pretendía impedir la concentración de tierras en los espacios declarados como zonas de reserva y se determina que las tierras baldías debían ser adjudicadas a los campesinos. El escándalo político en el que se vio envuelto el presidente de la época por su relación con el narcotráfico ocultó de algún modo la importancia de esta decisión en términos de la apertura al control territorial para nuevos actores a nivel institucional.

Una de las primeras Zonas de Reserva Campesina fue creada en la región de El Pato-Balsillas, zona que desde los cincuenta había sido colonizada por los primeros grupos guerrilleros. Se trató de un área constituida por 36 veredas ubicadas en 11.000 hectáreas y con una población de 6.000 habitantes (Molano, 2016: 91) Para su implementación se usó la financiación del Banco Mundial, revelando de algún modo las nuevas relaciones entre el

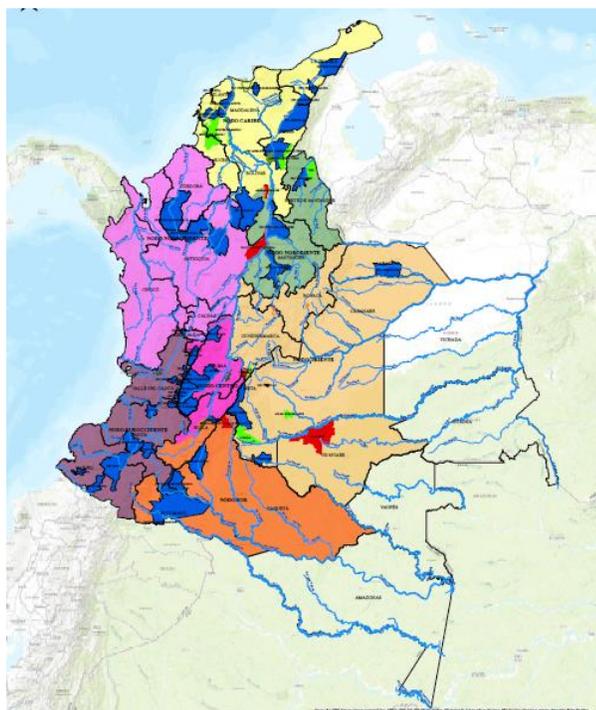
Estado colombiano y los organismos económicos multilaterales como financiadores, formuladores y ejecutores de programas sociales y territoriales.

Puede ser esta una de las razones por las que la guerrilla de las FARC, según los testimonios recogidos por Molano en la zona, se opusieron inicialmente a esta figura de ordenamiento territorial, pues la consideraban una “artimaña de la burguesía y el imperialismo” (Molano, 2016: 92) Sin embargo, la guerrilla fue cediendo al ver que los campesinos de la zona se apropiaban del espacio y aprovechaban una oportunidad que podía tener significados económicos y políticos distintos desde arriba, pero que eran modificados desde la base.

El hecho de que los grupos guerrilleros tuvieran que “ceder” ante la propuesta de nuevos modelos de organización territorial, pone en evidencia el hecho de que para la década de los noventa seguían ejerciendo una territorialidad importante, sobre todo en zonas rurales campesinas del sur y el oriente del país.

En el mapa que se presenta a continuación, puede observarse tanto las zonas de reserva campesina constituidas (color rojo), como las zonas en proceso de construcción (color verde) y las zonas en solicitud (color azul) que existían para el año 2016. Como puede verse, se trata de una figura de ordenamiento administrativo de escaso alcance, pero de gran importancia política y social para las comunidades que han logrado su reconocimiento, pues les permite concretar cierta autonomía en la protección de su espacio.

Mapa 2. Zonas de Reserva Campesina en 2016



Fuente: Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, 2016

Hay que aclarar, sin embargo, que la figura de ZRC no implica titulación colectiva (como si pasa en el caso de las comunidades afro e indígenas), pero abre la puerta a la participación de los campesinos en la elaboración del plan de desarrollo, y limita la propiedad privada para evitar la concentración de tierra en estas zonas. Es en este punto donde la *racionalidad neoliberal* ha encontrado un espacio, pues con los años lo que se entiende por participación se ha venido reduciendo a la comunicación de ciertas decisiones.

Adicionalmente, algunas ZRC se superponen a territorios de comunidades negras e indígenas, por lo que se producen tensiones entre los distintos grupos sociales que habitan un mismo espacio.

En el pasado, esta dificultad se tradujo en conflictividad (muchas veces violenta) cuando el gobierno central declaró muchos territorios indígenas o afro como territorios baldíos, para ser otorgados a otros actores con poder económico, político o religioso. Hoy en día, otorga la titulación colectiva en zonas muy disputadas debido a la presencia de recursos explotables, lo que ha implicado que las comunidades que reciben el título sean

permanentemente amenazadas por los grupos armados y por nuevos actores como grandes empresas multinacionales que buscan apropiarse de tales espacios.

Adicionalmente, desde el reconocimiento jurídico de los resguardos indígenas como parte del ordenamiento territorial en la década de los setenta, las comunidades afrocolombianas comenzaron a movilizarse en busca de un reconocimiento similar, y lo obtienen en 1993 gracias a la Ley 70, conocida como Ley de Negritudes. Esta situación ha causado varias disputas territoriales entre estos dos grupos ya que en varias zonas del país (véase el caso del departamento del Cauca), se lucha por el mismo espacio geográfico. A estos dos actores se suman también los campesinos que reclaman zonas de reserva para desarrollar sus actividades económicas y sociales en tales territorios.

A pesar de estas dificultades, ha habido cierta productividad jurídico-política con la titulación colectiva y es que a partir de esta herramienta el gobierno central ha podido controlar indirectamente áreas geográficas que históricamente habían sido marginales, a través de dos estrategias: con la creación o cooptación de las organizaciones de base para establecer un diálogo con las autoridades centrales; y con la construcción de nuevas cartografías a través del establecimiento de límites, pues “los procedimientos para titular colectivamente las tierras exigieron que los territorios de cada comunidad fueran claramente definidos y registrados, produciendo un mapa legible de la región desde el punto de vista del Estado” (Hoffman en Domínguez, 2009: 10)

Es así como se hace visible la legibilidad a la que se refiere James Scott cuando habla de las distintas estrategias del Estado para comprender y controlar al territorio y la población. Sin embargo, este control se da dentro de un marco neoliberal que ya no exige a ese mismo Estado una presencia directa y unos recursos propios, sino que le permite cumplir sus propósitos de manera indirecta y a través de la responsabilización de los mismos sujetos en la creación de los instrumentos para ser medidos (Laval y Dardot, 2013). De ello da cuenta la investigación de Martha Domínguez en el Pacífico colombiano y que le permitió afirmar lo siguiente:

No era fortuito que las primeras acciones de estos consejos comunitarios fueran realizar censos poblacionales, diseñar mapas territoriales, organizar brigadas de cedulaación para que los adultos pertenecientes a la comunidad entraran en el registro nacional de población y, además, lanzar campañas para prevenir la entrada de los jóvenes a las filas de la guerrilla y de los paramilitares. El trabajo de campo permitió observar un proceso complejo de

delegar autonomía a las organizaciones locales y al mismo tiempo reforzar su alineamiento político con el Estado. (Domínguez, 2009: 32)

En medio de esta nueva forma de ejercer control territorial por parte del Estado, los grandes desprotegidos en cuanto a herramientas políticas fueron los alcaldes municipales, pues si bien la nueva Constitución había convertido al municipio en el eje de las decisiones territoriales, en la práctica los grupos armados y las empresas transnacionales se encargaban, no sólo de ocupar los territorios, sino que produjeron territorialidades que limitaban la capacidad de acción de los gobernantes locales. Lo que se produjo fue una desarticulación entre el poder central y los poderes locales y regionales, que en tiempos anteriores estaban ligados a partir de la mediación de los partidos políticos.

Los alcaldes y gobernadores quedaron abandonados a su suerte sin un andamiaje económico ni político que los sostuviera. La estrategia de las guerrillas (principalmente de las FARC) de amenazar a alcaldes y concejales de las zonas en las que estaban presentes con el fin de establecer “cogobiernos”, revela la situación anterior. Como explican González, Bolívar y Vázquez, “la elección popular de alcaldes y gobernadores hace perder la funcionalidad a la articulación clientelista del poder dual, pero desvincula las autoridades locales del acceso normal al poder central y al nivel nacional de los partidos” (2002: 310)

Cuadro 1. Ingresos estimados de la guerrilla

	FARC	ELN	Total aproximado	%
Narcotráfico	204	(**)	204	41,9
Extorsión	96	59	155	31,8
Secuestro	32	74	106	21,8
Otros (*)	10	11	21	4,3
Total	342	144	486	100

Fuente: PNUD (2003) *Conflicto, callejón con Salida*, pág. 285

Lo anterior demuestra, además, que los grupos armados continuaron siendo actores fundamentales dentro del ejercicio de control territorial en este nuevo período. A partir de las nuevas formas de financiación de la guerra (ver cuadro 1¹⁵) se da una expansión en el control territorial tanto por parte de las guerrillas como de las fuerzas paramilitares. La estrategia de las FARC, copiada igualmente por las fuerzas paramilitares que

¹⁵ Hay una enorme dificultad en recolectar datos precisos de los ingresos derivados por actividades ilegales, justamente porque dichas actividades se escapan de las regulaciones económicas y jurídicas. Sin embargo, la Presidencia de la República ha hecho algunos esfuerzos y para finales de la década de los noventa y principios de los 2000 calculaba que los ingresos de los grupos paramilitares podían alcanzar los 286 millones de dólares, en su mayoría derivados del tráfico de drogas. (PNUD, 2003: 285)

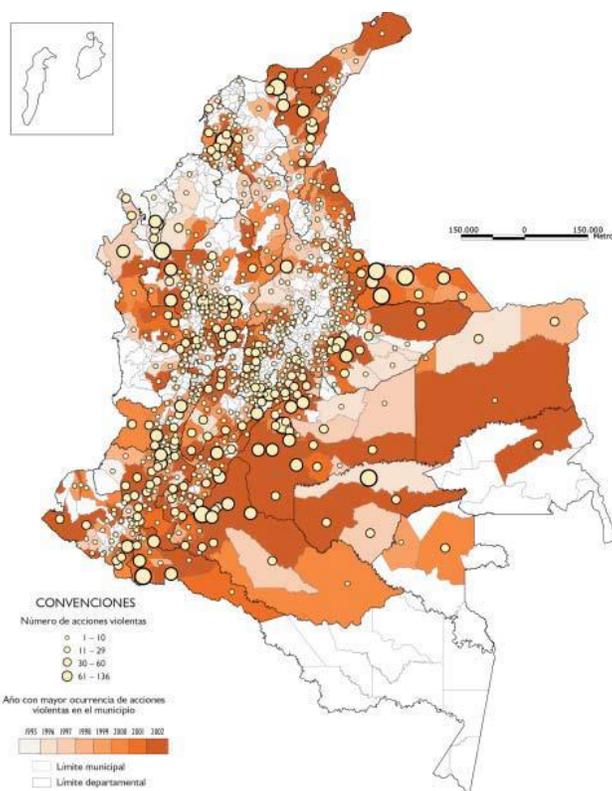
desde 1994 fueron organizadas por Carlos Castaño en las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC, fue la de reagrupar los territorios en “bloques regionales” dirigidos por altos miembros del Secretariado (su estructura jerárquica de poder).

Entre 1995 y 1998, la guerrilla de las FARC alcanzó una capacidad militar capaz de amenazar al poder central derivada de una crisis política muy fuerte en el gobierno, que este grupo armado supo aprovechar. El Presidente Ernesto Samper (1994-1998) estaba siendo cuestionado por haber recibido dinero del cartel de Cali para su campaña, lo que produjo una alta desconfianza y la necesidad de Samper de defenderse de dichas acusaciones en su día a día. En este panorama, “las FARC tenían buenas razones para pensar que la ofensiva militar podía llevarlas a las puertas del poder, si la crisis política se prolongaba” (Pécaut, 2008: 41)

Con la elección del presidente Andrés Pastrana, en 1998, comenzó un proceso de negociación de paz con las FARC que resultó fallido en dos sentidos: en primer lugar, no pudo firmarse un acuerdo de paz ni lograr el desarme, y en segundo lugar, el proceso de despeje territorial que el presidente permitió para las negociaciones en zonas se tradujo en una expansión militar y política para las FARC.

En el mapa No.3 es posible observar la impresionante estrategia de acciones violentas desarrollada por las FARC entre 1995 y 2002. Entre más grande es el círculo dentro del mapa, mayor número de acciones violentas pudo registrarse en los municipios colombianos. Lo anterior implica que las FARC ejercieron un control territorial violento principalmente en los departamentos periféricos (ubicados gráficamente en las zonas de frontera) que históricamente han sido dejados a su suerte por parte del gobierno central.

Mapa 3. Distribución espacial de acciones violentas realizadas por las FARC entre 1995-2002



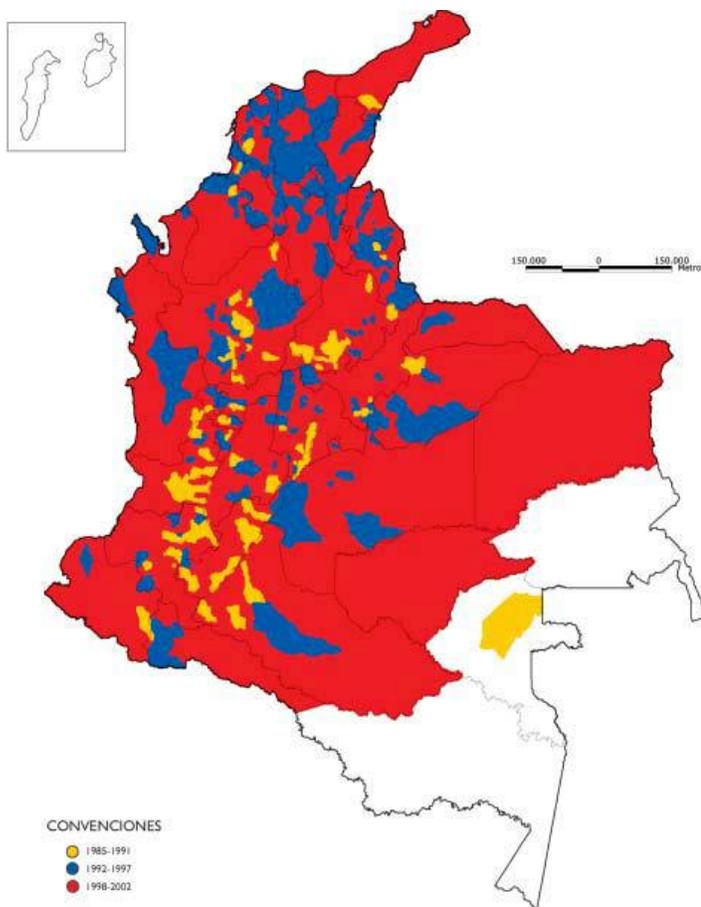
Fuente: PNUD (2003) *Conflicto, callejón con salida*, pág. 55

La respuesta militar a estos ataques violentos y sistemáticos se expresó a través de las fuerzas paramilitares que trabajaban, no para socavar al Estado, sino para reemplazarlo y/o ayudarlo en la recuperación del control territorial a partir de una alianza estratégica entre las AUC y el Ejército en ciertas zonas del país, como lo revelaron algunos documentos desclasificados de la CIA en 2009, en los cuales se establecía que las fuerzas militares colombiana se apoyaban en tácticas de escuadrones de la muerte ejecutadas por los grupos paramilitares para combatir a la guerrilla (El Espectador, 2009)

Igualmente, algunos testimonios de líderes paramilitares desmovilizados confirman que muchas de las operaciones de expansión de estos grupos fueron posibles a partir de la ayuda del Ejército. (Insuasty, Valencia y Restrepo, 2016: 37). La situación anterior derivó en una sangrienta disputa territorial entre guerrilleros y paramilitares que estaba estimulada por

el control de recursos como los cultivos de la coca y a partir de la década del 2000 por la explotación minera.

Mapa 4. Presencia paramilitar 2002



Fuente: PNUD (2003) *Conflicto, callejón con salida*, pág. 63

Como puede observarse en el mapa No. 4, la expansión territorial del paramilitarismo iba de la mano con la presencia guerrillera en los territorios. El color amarillo indica la expansión entre 1985 y 1991; el color azul representa la expansión entre 1992 y 1997; finalmente, el color rojo representa la expansión que se dio entre 1998 y 2002. Este último momento corresponde al momento más sangriento y de mayor disputa territorial entre grupos armados.

Los mecanismos usados tanto por guerrilleros como por paramilitares (ambos grupos asociados con el narcotráfico) llegaron a asemejarse tanto que la línea ideológico-política que los separó en algún punto se hizo difusa. En palabras de González, Bolívar y Vázquez, “se produjeron asimetrías en sus fines y simetrías en los medios, ya que las acciones violentas

de un actor desencadenan la consiguiente respuesta del contrario y terminan, así en un proceso de interacción violenta” (2002: 71) Ello terminó convirtiendo la relación entre actores armados en un proceso mimético, y la fuerza primó como recurso político para ejercer control territorial. (Martín Moreno, 2017: 179)

En términos institucionales, se había dicho que el presidente Andrés Pastrana intentó un acuerdo de paz a finales de los noventa. Sin embargo, de manera paralela al proceso de negociación, el gobierno Pastrana comenzó un proceso de modernización de las fuerzas armadas que se institucionalizó con la adopción del *Plan Colombia*. Se trató de un acuerdo bilateral entre Colombia y Estados Unidos cuyo propósito formal era el fortalecimiento institucional del Estado colombiano para acabar con el conflicto armado, eliminar el tráfico de drogas y promover el desarrollo social y económico (CRS Report for Congress, 2005).

El período inicial de ejecución sería de cinco años. Sin embargo, el Plan se extendió en recursos y tiempo durante quince años y en febrero de 2016 los presidentes Juan Manuel Santos de Colombia y Barack Obama de Estados Unidos anunciaron un nuevo capítulo del plan, esta vez denominado “Paz Colombia”. Lo que valdría advertir aquí es la continuidad de Estados Unidos como actor indirecto permanente en el conflicto colombiano.

Para Estefanía Ciro, el Plan Colombia y la posterior Política de Seguridad Democrática del Presidente Álvaro Uribe (2002-2010) representaron una adaptación de la guerra contra el terrorismo estadounidense aplicada al territorio colombiano (Ciro, 2016: 55).

Es así como al comenzar el nuevo milenio, Colombia se encontraba con varias contradicciones que, sin embargo, sólo se activarían en la década siguiente: por un lado, una inserción en el modelo neoliberal que fue produciendo ciertos cambios políticos y económicos y, por el otro, la construcción de nuevos mecanismos territoriales avalados por una constitución que parecía defender la participación democrática y directa. Como telón de fondo, los grupos armados ilegales ejercían control territorial y buscaban acomodarse en las nuevas relaciones económicas impuestas por el neoliberalismo.

Y si bien podría pensarse que no hay mayores diferencias en términos de control territorial entre el segundo y el tercer episodio, en cuanto los grupos armados continuaron ejerciendo su control, mientras que el gobierno central delegaba dicho control a los grupos militares (e indirectamente a los grupos paramilitares), sí hay una importante ruptura a partir

de la incursión de las medidas económicas y políticas neoliberales, principalmente por dos razones:

1) las reformas económicas y políticas obligaron tanto a los grupos armados, como a las élites económicas y políticas nacionales a acomodar sus estrategias en función de los intereses del *modelo neoliberal*¹⁶, lo que produjo una nueva alianza entre empresarios nacionales, empresarios extranjeros y grupos armados que no era tan clara en el pasado, y que convirtió a una parte de los grupos armados en mercenarios al servicio de grandes empresas transnacionales. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016) En esa medida, el alto poder territorial de estas empresas es un factor nuevo.

2) A pesar de que los municipios y los departamentos encabezados por alcaldes y gobernadores no contaran en la práctica con los recursos financieros y políticos suficientes para tomar decisiones autónomas, el nuevo andamiaje constitucional producido en 1991 sí abrió jurídicamente nuevas posibilidades de organización y apropiación territorial para las entidades territoriales que antes no eran reconocidas por el poder central. Faltarían muchos años para que los grupos sociales locales desarrollaran esta experticia jurídica en el uso de herramientas como la consulta popular, pero fue a partir de 1991 que la ventana de oportunidad se abrió en términos constitucionales y legales.

La década de 1990 es un periodo de apertura de posibilidades económicas, políticas y territoriales que, sin embargo, no pudieron ser aprovechadas por los diversos actores, pues el país se encontraba en un ajuste socio-político derivado de los efectos del narcotráfico, de varios procesos de paz fallidos, y de una recesión económica con la que se cerró 1999. Fue a partir de la primera década del año 2000 que el modelo económico-político neoliberal comenzó a tener efectos más concretos sobre el territorio, y que las comunidades comenzaron a visibilizar sus resistencias a partir de diferentes estrategias institucionales y extra-institucionales.

Concentraré la última parte de este capítulo a la explicación de cómo, a partir de la década del 2000, Colombia se sumergió en un modelo económico extractivo que explica las

¹⁶ Christian Laval y Pierre Dardot afirman que la racionalidad neoliberal no sólo es destructora de antiguas reglas, sino productora de nuevas normas y relaciones sociales. Este conjunto de normas “obliga a cada uno a vivir en un universo de competencia generalizada, impone tanto a los asalariados como a las poblaciones que entren en una lucha económica unos con otros, sujeta las relaciones sociales al modelo de mercado, empuja a justificar desigualdades cada vez mayores, transforma también al individuo, que en adelante es llamado a concebirse y a conducirse como una empresa. (Lavat y Dardot 2013: 13–14)

tensiones y contradicciones del conflicto socio-ambiental que analizo en mi trabajo y que modifica las relaciones territoriales entre los sujetos sociales.

Consenso de los commodities: A pesar de que América Latina ha sido históricamente una región exportadora de materias primas, esta función se ha profundizado en las últimas décadas a partir del fortalecimiento de un modelo económico extractivo que transforma a los recursos naturales de un territorio en *commodities*, es decir que los considera como productos cuyo precio es fijado internacionalmente.

En el caso específico de la cordillera de los Andes, existe en términos geológicos una base de grandes depósitos de minerales. Sin embargo, no es la existencia de estos minerales en sí misma la causa de la fiebre del extractivismo reciente por parte de empresas canadienses, chinas o sudafricanas como la AngloGold Ashanti, sino –como bien advierte Catalina Toro- “las condiciones excepcionales que nuestros países ofrecen a las grandes industrias mineras para la implementación de una economía de rapiña basada en el saqueo extractivista” (2012: 21).

A lo anterior puede sumarse “la combinación de precios altos de minerales, nuevas tecnologías que permiten la explotación en sitios donde antes no era factible y las reformas institucionales para el sector y el conjunto de la economía han hecho que la minería en Latinoamérica constituya una de las fronteras más atractivas para la inversión tanto internacional como nacional” (Bebbington, 2007: 24-25). Esta situación es definida por Maristella Svampa como el paso del consenso de Washington (fundamentado en la desregulación monetaria) al consenso de las *commodities*. En sus palabras, se trata de

...un ingreso en un nuevo orden, a la vez económico y político-ideológico, sostenido por el *boom* de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo cada vez más demandados por los países centrales y las potencias emergentes, lo cual genera indudables ventajas comparativas visibles en el crecimiento económico y el aumento de las reservas monetarias, al tiempo que produce nuevas asimetrías y profundas desigualdades en las sociedades latinoamericanas. (2013: 31).

Es importante recordar que Colombia es un país con alta presencia de recursos minero-energéticos, lo cual ha implicado la explotación histórica de estos recursos. Sin embargo, durante muchos años el gobierno central no logró tener el control de estas explotaciones y por lo tanto, estas actividades se han realizado en medio de la informalidad

y, en muchas ocasiones, dentro de actividades ilegales como resultado del conflicto armado colombiano.

Este panorama de informalidad en la extracción de recursos mineros se ha modificado sustancialmente a partir de los inicios del siglo XXI. Es así como durante los últimos doce años, los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018) convirtieron el tema minero en un ítem fundamental de la economía colombiana.

El primero de ellos lo dejó establecido en su «Plan Nacional de Desarrollo Minero y Política ambiental Visión Colombia 2019», propuesta en la cual se establecía la visión y las estrategias del sector minero-energético, a saber: 1) facilitar la actividad minera, 2) promover el desarrollo sostenible de la minería y 3) fiscalizar el aprovechamiento minero (Unidad de Planeación Minero Energética, 2006: 3).

La mayor estrategia jurídica del expresidente Uribe para atraer entonces la inversión extranjera fue la adjudicación de concesiones, de tal modo que “más del sesenta por ciento de las concesiones mineras vigentes en Colombia se adjudicaron durante el periodo Uribe, la mayoría de ellas a empresas transnacionales para la explotación de oro y carbón” (Dietz, 2018:100)

El presidente Santos, por su parte, incluyó dentro de su plan de desarrollo cinco actividades que definirían el rumbo económico del país y que ha llamado “locomotoras” debido al impulso que, se supone, darían a Colombia. Las actividades eran: a) los nuevos sectores basados en la innovación; b) la agricultura y el desarrollo rural; c) la vivienda y las ciudades amables; d) el desarrollo minero y la expansión energética y e) la infraestructura de transporte. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 204).

Con el numeral (d) de su plan de desarrollo se profundizaron y afianzaron las relaciones entre las empresas transnacionales y el gobierno nacional. De este modo, Colombia ha privilegiado el desarrollo económico a partir de la explotación de sus recursos naturales, y a pesar de que en teoría, sectores como la agricultura deberían tener una importancia similar, las acciones del gobierno se han orientado principalmente al impulso de actividades mineras.

Hubo, sin embargo, una importante ventana de oportunidad para discutir tanto el modelo económico vigente como los problemas estructurales de la tierra en Colombia a partir de la firma del acuerdo de paz entre el gobierno del presidente Santos y la guerrilla de las

FARC. Uno de los puntos centrales del acuerdo se denominó “reforma rural integral” y pretendía sentar las bases para la transformación integral del campo; por otra parte, el capítulo de “participación política: apertura democrática para construir la paz” buscaba fortalecer el pluralismo político y dar representación a sectores históricamente excluidos (Ulloa y Coronado, 2016)

De alguna forma, la promesa que traía el acuerdo era la posibilidad que desde los espacios locales se definiera el uso del territorio y se respetaran los procesos de territorialidad que allí se desarrollan, pues la negación de las dinámicas locales ha sido una de las múltiples causas del conflicto armado en Colombia.

Sin embargo, el mismo año de la firma del acuerdo de paz se crearon también las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) a través de la ley 1776 de 2016, las cuales han sido fuertemente criticadas por sectores sociales y organizaciones etno-territoriales. La razón principal para oponerse a esta figura de ordenamiento territorial es que si bien en la ley se establece que deben ser creadas en zonas aisladas, sin infraestructura, con altos índices de pobreza y con pocas posibilidades de un “desarrollo agrícola endógeno”; lo que ha pasado según organizaciones como Colombia Plural, es que las ZIDRES buscan ser constituidas en zonas habitadas por grupos étnicos que están luchando por el reconocimiento legal de sus territorios y, además, son espacios que “corresponden de forma milimétrica con las áreas aptas para el cultivo de palma africana” (Colombia Plural, marzo de 2018).

Adicionalmente, la disposición para construir ZIDRES no tiene en cuenta dos figuras centrales en el ordenamiento territorial que favorecen a las poblaciones campesinas, afro e indígenas: las Zonas de Reserva Campesinas y las Áreas de Manejo Ambiental.

A la propuesta de ordenamiento territorial anterior debe sumarse el hecho de que tras la firma del acuerdo de paz de 2016 -y la posterior retirada de las FARC de muchas zonas rurales del país en las que ejercían su control territorial-, ha habido una expansión territorial de la minería que ha terminado favoreciendo a las grandes empresas transnacionales.

Como advierte la investigación de Kristina Dietz, “dicha expansión genera a su vez nuevos daños ambientales y transformaciones socio-espaciales que se ven, por ejemplo, en el desplazamiento de campesinos, mineros artesanales y poblaciones indígenas y

afrocolombianas, la destrucción de sus fuentes de vida y en el cambio fundamental que se produce respecto al control territorial” (Dietz, 2018: 100-101)

Este conjunto de medidas puede entrar en lo que Aleida Hernández ha denominado Estructuras Jurídicas de Despojo (EJD), las cuales define como “normatividades que operan como mediaciones institucionales para la desposesión; algunas de ellas son formas nuevas y sofisticadas que legalizan el despojo y se producen tanto en sedes transnacionales de poder económico global como en sedes nacionales” (Hernández, 2019: 47)

Estas medidas expresadas jurídicamente se desarrollan en el marco de la racionalidad neoliberal y pueden provenir tanto de los gobiernos nacionales como de organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Es así como los nuevos actores internacionales se constituyen en nuevos legisladores y constructores del andamiaje jurídico que les permita profundizar un modelo político-económico de despojo. (Hernández, 2019)

La situación anterior ha traído varias consecuencias a nivel económico, social y ambiental, transformando las prioridades del país. En cuanto a la economía colombiana, se ha visto un aumento en la presencia de empresas multinacionales como Barrick Gold, Eco-Oro o la AngloGold Ashanti, resultado de la confianza inversionista en el país. Desde la administración Uribe, la economía ha tenido su principal motor de crecimiento en la inversión extranjera directa (IED) y se han dado grandes beneficios a las empresas que deciden inyectar capital al territorio. Por ejemplo,

...se eliminó desde 2007 el impuesto por remesa de utilidades al exterior, se subsidió el combustible de grandes empresas desde 2005 a 2010. Sumado a esto, el Gobierno permitió la deducción del IVA a las importaciones y de las donaciones a sus propias fundaciones, en las que las empresas adelantan sus programas de responsabilidad social empresarial, entre otras” (Londoño Calle, 2012, consulta electrónica)

Adicionalmente, se ha incluido dentro de los planes de los gobiernos una serie de medidas para legalizar la minería informal e integrar a los mineros tradicionales dentro las actividades estatales, ya que esta práctica se encuentra presente en el 44% de los municipios del país. (Defensoría Del Pueblo, 2010:11). Con la legalización de las minas tradicionales se reduciría además el control por parte de los grupos armados al margen de la ley que han

recurrido a la explotación minera ilegal como fuente alternativa de financiación de sus actividades.

En esa medida, las empresas trasnacionales se han convertido en actor central dentro del control territorial. Por supuesto, el gobierno nacional sigue teniendo un lugar fundamental, pero en este caso ya no lo hace a través de los partidos políticos o por medio de actores paramilitares, sino que delega su autoridad a las empresas trasnacionales quienes son las que, de hecho, han recurrido en algunas ocasiones de manera directa a la protección de los grupos paramilitares. (Duncan, 2015)

Otro actor relevante en el control territorial es el gremio empresarial, pero esta vez ya no en cabeza de la Federación Nacional de Cafeteros que desde 1989 viene debilitándose debido a la dependencia del mercado internacional, sino el correspondiente a los dueños de los complejos agroindustriales, los cuales pudieron extenderse partir de los ejércitos privados paramilitares en la década de los noventa, adueñándose de la gran propiedad en el país y debilitando las economías campesinas que operaban en ciertos territorios (Fajardo, 2015)

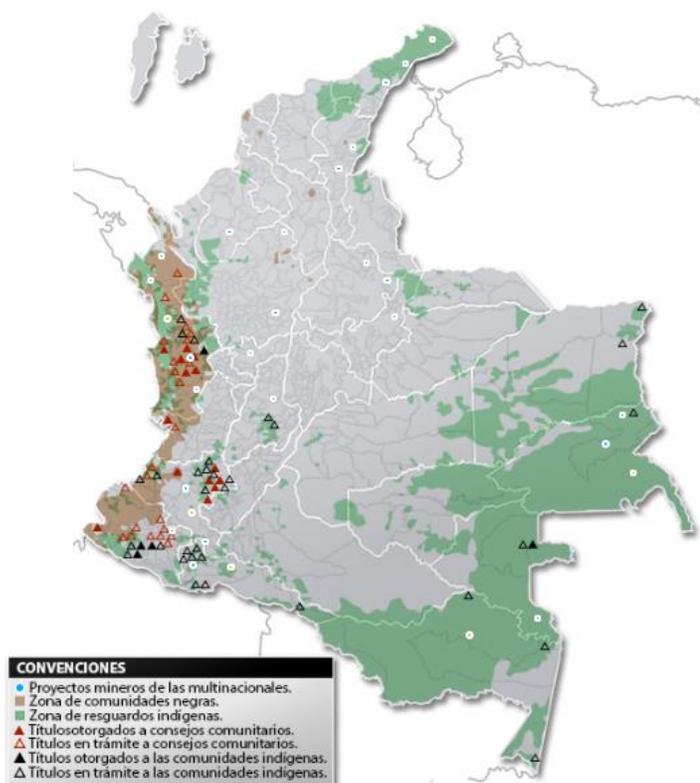
Adicionalmente, el debilitamiento de la agricultura dejó espacio para la expansión de la ganadería como actividad económica a partir de las miles de hectáreas que dejaron de cultivarse. Igualmente, se dio una reestructuración productiva derivada de la caída de los cultivos temporales y el éxito de los cultivos permanentes como el de la palma africana, este último muy ligado al proceso de expansión militar (Ciro Rodríguez, 2016: 23)

En cuanto a los grupos indígenas, afro y campesinos, su situación territorial continua permanentemente amenazada en la medida en que la violencia sigue siendo una forma de controlar a los espacios y a los habitantes de esos mismos espacios. Centrándonos en el momento presente, es posible confirmar la dificultad del Estado de proteger a sus ciudadanos de la violencia si revisamos las cifras de líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en los últimos tres años. Según la Fiscalía General de la Nación y la Organización de Naciones Unidas, entre 2016 y 2019 el número de asesinatos de líderes sociales asciende a 480 casos (Villa, febrero de 2019). Dentro de este grupo de defensores asesinados se encuentran líderes sociales indígenas, afro y campesinos cuya lucha ha sido específicamente la defensa del ambiente y del territorio.

Adicionalmente, con las zonas en las que los grupos guerrilleros renunciaron al control territorial hay nuevos conflictos por la disputa de recursos (principalmente recursos

mineros) entre empresas multinacionales avaladas por el gobierno central, grupos armados disidentes (tanto de los paramilitares que se desmovilizaron formalmente en 2006 como de la guerrilla de las FARC), y entidades políticas locales.

Mapa 5. Superposiciones entre proyectos mineros, resguardos indígenas y consejos comunitarios afrocolombianos



Fuente: Oyaga (2014) “Así se cruzan los indígenas, los afro y la minería” La Silla Vacía. Consulta electrónica

A pesar de estas dificultades, los grupos sociales resisten y continúan creando estrategias de resistencia tanto jurídicas como políticas. Una de las más visibles a nivel jurídico ha sido la consulta popular, pues a pesar de que se trata de un mecanismo establecido por la Constitución y no por las comunidades, han sido estas quienes han llenado de nuevos contenidos a la consulta popular como forma legal de resistencia frente al modelo extractivo vigente.

Casos como el del proyecto aurífero de *La Colosa* nos muestra que los grupos sociales locales han sido capaces de penetrar políticamente en la disputa por el control territorial en

asuntos de conflictividad socio-ambiental. Es decir que el municipio como ente jurídico, y los grupos sociales locales como actor político se configuran como nuevos sujetos en la disputa por el control territorial dentro del escenario jurídico político.

Retomando entonces los tres episodios del control territorial en Colombia, es posible concluir que el Estado colombiano nunca ha contado con el monopolio de la violencia y nunca ha ejercido un control sobre todo el territorio, sino que ha encontrado en cada etapa grupos de poder a quienes delegarle directamente este control. En el primer episodio, los grandes encargados de esta labor fueron los gremios económicos, los dos partidos políticos tradicionales y la Iglesia Católica, mientras que se dejaban algunas funciones al Ejército.

Mientras tanto, es posible reconocer en el segundo episodio a un Estado desbordado por la violencia, y a un gobierno nacional que cede su poder a los grupos armados nacientes, quienes construyeron territoriales bélicas y alcanzaron cierto grado de legitimidad entre los habitantes.

Finalmente, esta relativa legitimidad de los grupos armados se perdió en el tercer episodio con la incursión del narcotráfico y de nuevas dinámicas económicas que favorecieron el crecimiento del poder por parte de empresas transnacionales y de nuevas élites económicas que se beneficiaron de la apertura económica.

En todos estos episodios, las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas han estado en medio de la disputa territorial violenta, y han sido despojadas múltiples veces de sus territorios. Sin embargo, su resistencia también ha sido una constante a lo largo de la historia, y hoy, a pesar de la fuerte asimetría de recursos con la que se relacionan con el gobierno nacional, han sabido aprovechar las ventajas del mundo globalizado para fortalecer sus redes y construir nuevas estrategias jurídicas, políticas y económicas de resistencia frente al despojo. El Comité Ambiental de Cajamarca y Anaimé es un maravilloso ejemplo en ese sentido.

3. Política contenciosa en torno al proyecto *La Colosa*: reivindicaciones territoriales, ambientales y participativas

En diciembre de 2007, el gobierno colombiano hizo pública la existencia de una reserva aurífera en el municipio de Cajamarca (departamento de Tolima). El nombre del proyecto sería *La Colosa* debido a una quebrada de agua ubicada en el epicentro del lugar y que tenía ese nombre. El potencial de explotación se calculó por más de 24 millones de onzas de oro¹⁷ y se informó que la concesión del proyecto había sido otorgada a la empresa multinacional AngloGold Ashanti (AGA).

Esta empresa ocupa el tercer lugar en producción mundial de oro y tiene presencia en cuatro continentes. En el caso de Colombia, AGA tiene un impresionante historial de concesiones otorgadas. Para el año 2013, momento en que se desató la disputa jurídico-política que se describirá en este capítulo, la empresa tenía presencia en 20 de 32 departamentos en Colombia, poseía títulos mineros sobre 9.920 kilómetros cuadrados y tenía solicitudes pendientes sobre una superficie estimada en 26.88 kilómetros cuadrados más (Méndez Polo, 2013: 215)

El propósito de este capítulo es reconstruir la política contenciosa en torno al proyecto *La Colosa* a partir de la definición de tres períodos dentro de la contienda: de 2009 a 2013, de 2013 a 2017 y de 2017 a octubre de 2019. Cada uno de estos momentos o ciclos contiene episodios centrales en los que se consolidan procesos pero, a su vez, son momentos que producen nuevas dinámicas.

Teniendo en cuenta que los *episodios* son las unidades de observación en las cuales los actores despliegan una serie de procesos y mecanismos para alcanzar sus objetivos y son construidos a partir del recorte temporal y espacial que realiza el/la investigador (a) (Tilly, 2008: 10), he establecido tres episodios dentro de mi recorte temporal teniendo en cuenta que mi trabajo se centra en las tensiones jurídico-políticas: a) La consulta popular de Piedras, Tolima realizada el 28 de julio de 2013; b) La consulta popular de Cajamarca, realizada el 26 de marzo de 2017; y c) La sentencia SU-095 de 2018 de la Corte Constitucional.

¹⁷ En el 2009, el gerente de AGA en Colombia proyectó esta mina a cielo abierto con una tasa de producción de mineral de 20 a 35 millones de toneladas por año. La cifra ubicaría al proyecto *La Colosa* como la quinta mayor mina productora de oro (por año) en el mundo (Pulido, Alejo. 2013: 9)

Es importante organizar estos episodios en términos de relaciones significativas a fin de construir un *relato*¹⁸ coherente en términos teóricos y empíricos que revele la complejidad del objeto de estudio. Mi relato está construido entonces de manera tal que puedan verse las interacciones de los actores en las distintas espacialidades, y resaltando las posiciones de poder derivadas de esta interacción; no siempre las respuestas entre actores se dieron en un orden cronológico, sino que fueron activadas a partir de elementos temporales posteriores. Sin embargo, la mayoría de interacciones se presentarán aquí con relativo orden temporal, pero respondiendo siempre a la pregunta de cómo estas interacciones están reconfigurando el control del territorio en términos jurídico-políticos.

3.1 Antecedentes de la contienda: La preparación para la llegada de AngloGold Ashanti

La historia del proyecto aurífero comenzó cinco años antes del anuncio oficial cuando a través de una empresa subsidiaria llamada Kedhada, la AngloGold Ashanti inició procesos de reconocimiento del área estratégica y realizó las primeras plataformas para exploración. La filial Kedhada permitió a la multinacional mantener un bajo perfil y adelantarse a otros posibles competidores en la solicitud del título de explotación minera.

Con un marco jurídico favorable para la minería a gran escala a partir de la última reforma al Código de Minas (Ley 685 de 2001), la empresa comenzó a realizar los primeros acercamientos al terreno de manera sigilosa a través de la medición de ciertas fincas, de la verificación del potencial y la calidad hídrica de las zonas y de la compra de los primeros predios para instalarse cerca de la posible zona de explotación.

Uno de los campesinos de Cajamarca, líder de la Junta de Acción Comunal de la vereda Los Alpes relata que viviendo al lado del proyecto, nunca se enteró durante los primeros años de que se estaban realizando actividades de exploración. Otros campesinos de la zona revelan que entre 2002 y 2005 varias de sus fincas fueron medidas por personas y razones desconocidas que aprovechaban las pocas preguntas que los habitantes hacían. Algunos campesinos cuentan que creían que se trataba de alguna autoridad nacional que

¹⁸ Gabriela Merlinsky nos recuerda que construir un relato “requiere de una trama donde se organicen los eventos, se establezcan sus relaciones y se les pueda someter a preguntas relevantes de investigación específicas al caso y preguntas teóricas que el caso puede resolver en su relación con el marco conceptual” (2013: 72)

finalmente había llegado para revisar la infraestructura de las fincas afectadas por un

Mapa 6. División político-administrativa del departamento del Tolima



Fuente: Fundación Ideas Para la Paz, 2013: 5.

debe, entre otras razones, a que Cajamarca está cruzada desde Ibagué (la capital departamental) por la vía Panamericana, es decir, la ruta de comunicación entre el centro y el occidente del país y, de hecho, la vía terrestre que comunica a toda América del Sur. Ello ha generado una importante inversión en infraestructura vial desde su construcción a mediados del siglo XX.

Los grupos armados irregulares de las décadas de los sesenta, setenta y ochenta buscaban, por el contrario, zonas geográficamente aisladas para realizar sus respectivas operaciones. Esta situación cambió en 1998, momento en el que la guerrilla de las FARC declaró un paro armado que bloqueó la Vía Panamericana en un cambio de estrategia militar. Los habitantes de Cajamarca fueron obligados a salir de sus casas y de sus fincas para “apoyar” el paro (Reporte de campo No. 2, junio de 2017).

terremoto que se había producido en 1999 en el departamento aledaño al Tolima.

(Reporte de campo No. 2, junio de 2017)

Antecedentes militares de la zona: El único rostro de gobierno central en Cajamarca se manifestaba en esa época a través del Batallón de combate terrestre No. 6 Pijaos, situado en la zona para combatir el avance de grupos armados irregulares. Cabe decir que a pesar de que el suroccidente del departamento del Tolima ha contado históricamente con presencia de grupos guerrilleros y, posteriormente, con grupos de autodefensas paramilitares para disputar ciertos recursos como los cultivos de coca y amapola, no ha sido éste el caso del municipio de Cajamarca, ubicado en la zona central del departamento. Ello se

En ese mismo período, las FARC realizaron la voladura de la estación de policía en el corregimiento de Anaime el cual pertenece al municipio de Cajamarca y cuenta geográficamente con un cañón que les permitía cierto control territorial. Según el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, el evento de la voladura se constituye en la primera acción de entrada o incursión en el territorio por parte de las FARC y estuvo acompañada por “por mecanismos de presión, intimidación, asesinatos selectivos y extorsiones contra los finqueros para facilitar la implantación del grupo armado y su posterior expansión hacia el área rural de Ibagué, en particular sobre la zona del Cañón del Cocora, corregimientos de Toche, Tapias, Dantas, Laures y Cocora” (2005: 26)

Por otro lado, la incursión de grupos paramilitares de Autodefensas en Cajamarca se identifica por parte del Observatorio a partir de la masacre de Potosí (la primera) en noviembre de 2003, en la cual fueron asesinados cuatro líderes campesinos de la vereda. Tres meses antes 58 personas habían sido detenidas por las fuerzas militares por presunción de nexos con la guerrilla, entre ellos el párroco de Anaime y el candidato a la alcaldía de Cajamarca del Partido Polo Democrático. (Programa Contravía, 2004) Esta situación comenzó a configurar un ambiente tenso entre el Batallón Militar Pijaos que operaba en la zona y la población (especialmente rural).

Desde el 2 hasta el 6 de noviembre de 2003 se reportaron cuatro secuestros, entre ellos, el del Fiscal del Sindicato de Trabajadores Agrícolas del Tolima. Cinco días después fueron halladas varias fosas comunes en la finca La Florida (vereda de Potosí del corregimiento de Anaime) en las cuales fueron encontrados cuatro cuerpos de campesinos y agricultores de la región que estaban participando en el proceso de toma de tierras en la finca “La Manigua”. (Agencia Prensa Rural, 2003, consulta electrónica)

Si bien el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos aseguró en su informe que se trataba de grupos paramilitares, tanto el gobernador del Tolima como el Defensor del Pueblo sostuvieron el testimonio de un sobreviviente de la masacre que acusaba como responsables a miembros del Ejército Nacional (Agencia Prensa Rural, 2003, consulta electrónica). Lo anterior revela las permanentes tensiones en Colombia mencionadas en el capítulo de contexto acerca de la connivencia entre las fuerzas militares y paramilitares.

La segunda masacre de este período se presentó cinco meses después, específicamente el 10 de abril de 2004, en la misma vereda de Potosí. Esta vez, la opinión

pública nacional llamó la atención sobre los hechos ya que cuatro de los cinco asesinados eran menores de edad. Todos pertenecían a una misma familia y según los miembros del Ejército que perpetraron los asesinatos, los campesinos fueron confundidos con guerrilleros. El presidente Uribe realizó esa misma semana una alocución televisiva en la que defendía a “sus hombres” y afirmó que estaba convencido de la buena fe del Ejército “Si se tratara de un Ejército violador de derechos humanos quienes dispararon contra los campesinos, hubieran buscado el ocultamiento, la mentira o la desaparición de los cadáveres” (Programa contravía, 2004)

Tanto la actitud de apoyo irrestricto a las actuaciones militares, como la estigmatización de campesinos considerados guerrilleros son dos cuestiones centrales dentro de la Política de Seguridad Democrática de Uribe. Estas acciones garantizaban cierta efectividad en la recuperación del control de ciertos espacios geográficos por parte del Ejército, pero también producían una ruptura entre las comunidades locales rurales y la autoridad nacional. ¿A quién terminaría beneficiando esta tensión y esta “recuperación” territorial? A empresas como la AngloGold Ashanti, pues desde 2003 el Ejército Nacional a través del Batallón Pijaos dedicó sus esfuerzos a proteger a la empresa y a despejar posibles amenazas. (Idárraga, 2010)

Antecedentes económicos: En términos de modelo económico, desde comienzos de la década del 2000 se pueden identificar al menos tres elementos que prepararon de alguna forma la llegada de la empresa multinacional a Cajamarca: en primer lugar, el gobierno nacional de Álvaro Uribe promovió el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) desde 2007 con la justificación de fortalecer el sector agrícola frente al reto de la puesta en marcha del recién firmado Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. El programa fue implementado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y contaba con un presupuesto de 350 mil millones de pesos colombianos que era repartido, según la ley 1133 de 2007, a “población rural del país” en dos modalidades: subsidios y créditos. (Revista Dinero, diciembre de 2006)

En la práctica, se trató de un programa que fortaleció los procesos agroindustriales y benefició económicamente a los grandes dueños de tierras. En esa medida, los municipios dedicados a la agricultura como Cajamarca se vieron afectados al estar excluidos de la protección estatal frente a las dinámicas derivadas del Tratado de Libre Comercio. Uno de los aspectos en los cuales se materializó esta afectación para Cajamarca fue el de la venta de

porcinos. Esta actividad económica era realizada principalmente por mujeres que criaban puercos en sus fincas y que podían así ganar un dinero adicional para sus familias. La venta se realizaba en las ferias pecuarias y comerciales del municipio los primeros lunes de cada mes.¹⁹ Sin embargo, el gobierno nacional implementó una serie de restricciones a la venta porcina argumentando razones de salubridad mientras que otorgaba su apoyo político y económico a grandes proyectos porcícolas del oriente del país.

Mientras tanto, las comunidades campesinas, y las mujeres cajamarcunas en este caso, tenían que reinventarse una vez más para afrontar la falta de oportunidades laborales y de garantías en el campo, a lo que tuvieron que sumarles las dramáticas sequías y pérdidas de cultivos producidas por el fenómeno del Niño.

El segundo antecedente económico que beneficiaría a largo plazo la llegada de la AngloGold en Cajamarca fue la puesta en marcha de lo que se ha conocido como la segunda *revolución verde*²⁰ En el caso de Cajamarca ello se reflejó en las exigencias por parte de la Federación Nacional de Cafeteros de usar semillas modificadas para los cultivos de café y, luego, en la propuesta de la misma AngloGold Ashanti para producir cultivos de tomates con semillas transgénicas. (Reporte de campo No.1, junio de 2017) Cabe decir que, además, el uso de pesticidas y agrotóxicos para los cultivos tradicionales como la papa o la arracacha ya era una práctica común para los campesinos cajamarcunos desde la década de los noventa, gracias a los procesos de estandarización del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Científicas, en lo que se demuestra la profundización de las prácticas neoliberales de estandarización y “tecnificación del campo como formas de controlar el espacio.

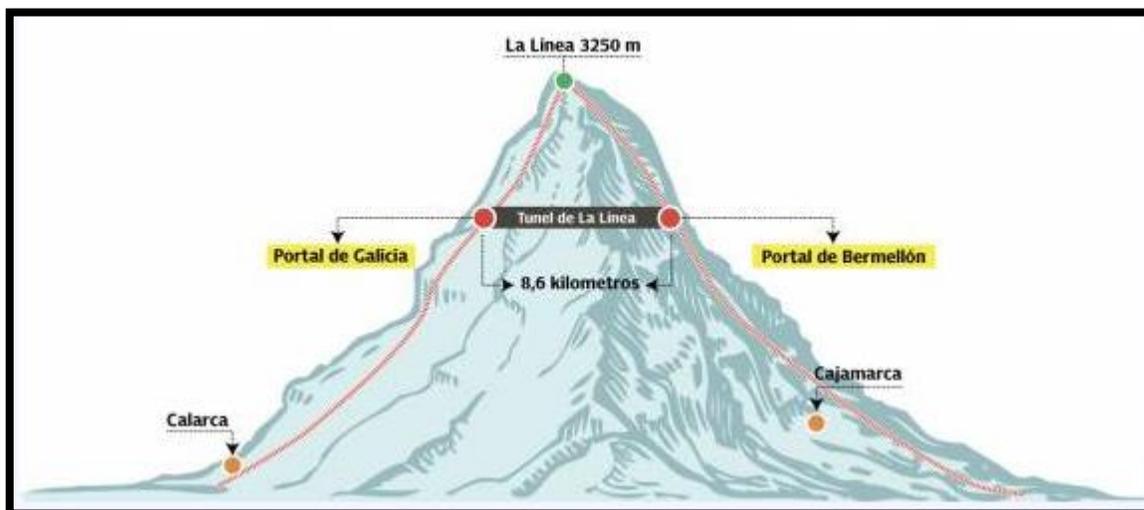
Estas nuevas prácticas agrícolas encarecieron la producción y desincentivaron de alguna forma el trabajo en la tierra. ¿Cómo se beneficiaría la AngloGold Ahanti de esta situación? Al ser poco rentable la actividad agrícola, muchos campesinos vieron la llegada de la empresa como una “oportunidad de oro” para tener un sustento económico que no lograban trabajando la tierra.

¹⁹ De hecho, en los talleres de la escuela campesina en la que participé durante mi trabajo de campo, tanto la feria pecuaria como la venta de puercos fueron considerados por los habitantes de Cajamarca como parte de la identidad del territorio. En el caso de la venta de puercos, las mujeres consideraron esta actividad como forma de empoderamiento frente a sus maridos e hijos.

²⁰ Es decir, la creación de organismos genéticamente modificados o transgénicos con la justificación de erradicar el hambre y transformar las prácticas agrícolas en favor de la eficiencia (Cecon, 2008)

Por último, la presencia del macroproyecto vial conocido como el Túnel de la Línea, es decir, la construcción de un túnel principal de 8,65 km, 24 puentes y 20 túneles de diferentes longitudes que cruzará la cordillera central de los Andes y que conectará de manera

Imagen 1. Proyecto del Túnel de la Línea entre Cajamarca y Calarcá



Fuente: Cruz Hoyos, febrero de 2016

más eficiente el centro y el occidente de Colombia. Lo llamativo del proyecto es la interminable postergación de la entrega definitiva de la obra. El primer túnel piloto fue construido en 2004 y a partir de ese año, tanto el expresidente Álvaro Uribe en sus dos periodos presidenciales como el expresidente Juan Manuel Santos (en sus dos periodos presidenciales) prometieron la terminación definitiva de la obra.

La entrada oriental del famoso túnel se encuentra a unos 16 kilómetros de Cajamarca, por lo que por más de quince años, este proyecto ha representado una esperanza laboral y económica para los habitantes y para el gobierno local. Los múltiples retrasos, sin embargo, fueron minando la confianza en el gobierno nacional y fue entonces como en 2007, la AngloGold se convirtió en la nueva esperanza económica del municipio.

Es así como a través de ciertas estrategias militares y económicas, se fue abriendo un espacio en Cajamarca que parecía favorable para el trabajo de exploración y explotación que pretendía hacer la AngloGold y que permitía al gobierno nacional ejercer un control territorial que favorecía el modelo económico extractivo y que respaldaba a la empresa.

En términos jurídicos, lo anterior se sustentaba en un código de minas reformado para beneficiar a la inversión extranjera y en términos concretos, se materializaba en tres decisiones: el otorgamiento de la concesión minera a favor de AGA a través de los contratos

EIG163 y GGF 151, la concesión de agua para asuntos mineros por parte de Cortolima (entidad ambiental a nivel departamental) a través de la resolución 1648 de diciembre de 2007 y la Resolución 0814 de 2009 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la que se sustraían 6,39 hectáreas de la reserva forestal del Tolima en favor de la multinacional para sus trabajos de exploración.

Igualmente, la empresa compró predios en las veredas La Luisa y La Paloma en Cajamarca con el propósito de comenzar la exploración y ubicar los campamentos. Al ser dueños de ciertos terrenos, los funcionarios de AngloGold adquirieron legalmente el derecho de participar en los planes de ordenamiento territorial y adentrarse dentro de las discusiones de la comunidad en torno al uso del suelo, de los recursos, a las relaciones sociales de la comunidad.

Lo que olvidaron tanto el gobierno central como la empresa es que, como nos recuerda David Harvey, la territorialidad excede por mucho las decisiones que se toman desde los centros de poder o las apropiaciones espaciales por parte de empresas trasnacionales. Así, las organizaciones de base de Cajamarca y varios municipios del Tolima reaccionaron ante estas imposiciones y comenzaron desde 2009 un proceso de apropiación jurídico-política para oponerse al proyecto y defender lo que consideran su territorio, transformando las dinámicas de control territorial que pretendían ejercerse desde el gobierno central.

3.2 Primer episodio de la contienda: El comienzo de la resistencia organizada

Una vez consolidada la empresa en la zona de exploración y bajo el nombre de AngloGold Ashanti Colombia (AGA), algunos habitantes de Cajamarca comenzaron a exigir mayor información sobre el proyecto y a mostrar su deseo de conocer los impactos que tendría. Organizaciones ambientales asentadas en el municipio como *Semillas de Agua* comenzaron a realizar ciertas capacitaciones sobre participación ciudadana para acercar a la comunidad a las decisiones locales sobre el proyecto minero que pretendía realizarse.

Esta nueva preocupación se expresó en términos más formales en 2009 con la formación de varias organizaciones locales que se convirtieron en términos de Rodríguez Franco (2017) en los primeros agentes de la activación ciudadana institucional: La primera fue *Ecotierra*, fundada por Luis Carlos Hernández y Evelio Campos, dos habitantes de Cajamarca que tenían algunos conocimientos sobre los posibles impactos de la minería y que

realizaron los primeros acercamientos con dos actores centrales en el proceso de resistencia frente a la AngloGold: el primero es la Universidad del Tolima a través de Renzo García, un biólogo que para 2009 coordinaba el área de proyección social de la Universidad del Tolima; el segundo es la organización holandesa Pax Christi, que fue la primera en capacitar a la comunidad en asuntos de defensa ambiental y participación ciudadana a través de talleres que daban a conocer las herramientas jurídicas para la eventual oposición al proyecto minero (Corredor Gil, 2014a)

Igualmente, con recursos de esta organización algunos líderes de Cajamarca y de la Universidad del Tolima pudieron conocer la mina Yanacohca en el homólogo Cajamarca Perú para ver de primera mano algunos impactos de la minería a cielo abierto. Desde este momento es posible reconocer el uso de las redes internacionales como un tipo de espacialidad fundamental dentro de la contienda jurídico-política (Leitner, Sheppard y Sziarto, 2008), pues dichas redes les permitieron desde muy temprano acceder a recursos económicos y cognitivos.

Conciencia Campesina, por su parte, fue una organización local creada por Jimmy Torres y Pedro César García a partir de un hito fundacional que Jimmy suele repetir con entusiasmo en sus entrevistas: el rechazo de la comunidad de la vereda El Águila a la propuesta de AngloGold de pintar la escuela. Con ese primer acto de resistencia se fue conformando un grupo permanente de personas que querían investigar más sobre los impactos de la minería propuesta por AGA.

Algunos profesores y estudiantes de la Universidad de Tolima se unieron a la propuesta de pintar la escuela desde la comunidad para rechazar a la multinacional. Con ellos llegaron también algunos miembros de nuevas redes internacionales y entonces el acto de pintar la escuela se convirtió en un *sancocho*²¹ comunitario de más de 50 personas que sembraban las semillas de una iniciativa que se llamaría *La Reversa* y que sería el comienzo para lo que más adelante se conocería como la Red de Comités Ambientales en defensa de la vida (Entrevista a Valentina Camacho, agosto de 2018)

²¹ El sancocho es una sopa colombiana suculenta, a base de diferentes ingredientes según la región. En el caso del Tolima suele llevar carne de res, de cerdo, de pollo, diversidad de tubérculos, chícharos, zanahoria y ejote, entre otros ingredientes. Dentro del proceso de resistencia de Cajamarca, la realización de sancochos comunitarios se ha convertido en el símbolo de la riqueza agrícola del municipio.

En 2009 también se creó una tercera organización local que sería clave en el proceso de consulta popular de 2017: El colectivo socio-juvenil de Cajamarca *Cosajuca*. Inicialmente se trataba de un grupo de estudiantes de colegio que tenían mucho entusiasmo por cambiar la realidad pero no tenían un objetivo claro. La llegada de la empresa minera al municipio fue una oportunidad para tomar una bandera de lucha y decidieron enfocarse en la comprensión del agua como derecho humano amenazado por el proyecto aurífero. Este enfoque les permitió fundar FUNAMIT, organización con personería jurídica por medio de la cual pudieron obtener recursos de la embajada noruega para desarrollar sus primeras actividades en el municipio. (Reporte de campo No.2, junio 2017) Varios de los miembros de *Cosajuca* comenzaron sus estudios universitarios en la Universidad del Tolima, fortaleciendo los vínculos entre el grupo de académicos y activistas de Ibagué y los habitantes de Cajamarca.

Con este primer conjunto de organizaciones, se exigió al Ministerio de Ambiente la realización de una audiencia pública con diferentes entes gubernamentales y ambientales regionales y nacionales con el fin de socializar el proyecto. Dicha audiencia fue realizada el 21 de febrero de 2009 y fue encabezada por el Ministerio del Medio Ambiente, Cortolima y la personería del municipio, además de los representantes de AGA. En total se contó con la participación de 93 actores dentro de los cuales se pueden destacar como actores nacionales al Ministerio de Minas y Energía, la Contraloría General de la República, la Procuraduría Judicial, Ambiental y Agraria, la Defensoría del Pueblo y algunos congresistas de la República; a nivel departamental asistió la Gobernación del Tolima y el movimiento estudiantil de la Universidad del Tolima; a nivel local asistieron los sectores productivos y las organizaciones recién conformadas. Finalmente se encontraban también algunas organizaciones no gubernamentales y grupos ambientalistas.

A partir de esta primera audiencia pública se produjo una molestia por parte de los habitantes de Cajamarca pues según el testimonio de Néstor Ocampo recogido por Diana Corredor (2014b: anexos), las autoridades nacionales parecían apoyar sin restricciones la propuesta presentada por AngloGold a través de videos promocionales, y las dudas o comentarios en contra del proyecto fueron desestimados en las actas oficiales del evento. Efectivamente es posible constatar en el acta realizada por el gobierno nacional y recogida en la resolución 0814 de 2009 que la información se presenta de manera desordenada y

contradictoria, y que la manera de contar las personas en contra y a favor del proyecto aurífero no corresponde con las cifras finales que se dan (60 a favor del proyecto y 31 en contra).

La forma en que se redactan los documentos oficiales ejerce un poder desigual entre las autoridades y los ciudadanos que se oponen a la voluntad de esas autoridades (Braverman, 2014), pues el marco jurídico (en este caso un acta recogida en una resolución del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) se convierte en la voz consensuada, sin que haya existido en la práctica un verdadero consenso. De algún modo, la actitud percibida por parte de algunos asistentes a la audiencia pública era que la decisión del proyecto ya estaba tomada y concertada con el gobierno nacional.

Como respuesta a esta primera interacción con el gobierno, la organización *Conciencia Campesina* redactó una petición firmada virtualmente por 20 mil personas y dirigida al gobierno nacional con dos propósitos: oponerse al proyecto de *La Colosa* debido a las “graves consecuencias ambientales y sociales que acarrea para la región y el país” y solicitar la derogación de la resolución 0814 de 2009 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la que se otorgaban 6,39 hectáreas de reserva forestal a la empresa AGA para realizar procesos de exploración.²²

Aquí comienza a revelarse el interés de las organizaciones de base por usar estrategias de comunicación nuevas (una petición virtual en este caso), pero también el conocimiento jurídico que comienzan a adquirir al identificar la respuesta legal específica que quieren erradicar del sistema para frenar los pasos de la empresa. Igualmente vale rescatar el uso de la audiencia pública como herramienta jurídico-política convocada desde las comunidades locales para exigir información y hacerse escuchar.²³

La Universidad del Tolima ha jugado en ese sentido un papel central en lo que autores como Kurt Schock han llamado *liberación cognitiva*, es decir, el proceso por medio del cual se perciben las condiciones injustas y se reconoce que éstas pueden ser cambiadas a través de acciones colectivas (2008: 82) Lo han hecho principalmente a través del Diplomado en

²² Para revisar la petición se puede consultar la siguiente liga: <http://concienciaambiental09.blogspot.com.co/2009/09/20000-firmas-contranglo-gold-ashanti.html>

²³ En la Resolución 0814 de 2009 y en algunas intervenciones de autoridades de nivel nacional se hace referencia a este evento como la “audiencia de AngloGold” lo que daría a entender que la empresa hizo la convocatoria. Ello otorga injustamente un aire de actitud democrática por parte de la empresa al tiempo que niega la iniciativa ciudadana.

Gestión Ambiental y Territorial en el que se tratan temas de gestión ambiental y territorial, movimientos sociales y su efecto en la transformación de los territorios, y un módulo de innovación social en el que se incluyen herramientas jurídicas para resistir a proyectos extractivistas. (Reporte de campo No.1, junio de 2017) Lo mismo hicieron en su momento las ONG *Pax Christi* y *Colombian Solidarity Campaign* al elaborar los primeros reportes internacionales sobre el proyecto *La Colosa*, pues es posible leer en el fondo de los documentos una reivindicación por la democracia local, la participación ciudadana directa y su relación con la defensa del agua y la tierra.²⁴

A estos primeros esfuerzos de capacitación en temas ambientales y de incidencia ciudadana sobre decisiones territoriales se sumó una de las acciones más efectivas en términos de movilización social: la Marcha Carnaval. Debido a que la empresa AngloGold había comenzado una importante inversión económica con el fin de obtener la “licencia social” por parte de la comunidad, el grupo de profesores y estudiantes de la Universidad del Tolima sintieron la necesidad de hacer sus primeras manifestaciones en contra de la multinacional y armaron su agenda de movilización a partir de las acciones de la empresa. Ejemplo de ello es que AngloGold había decidido financiar las fiestas del folclor en la ciudad de Ibagué para obtener visibilidad. Esto fue visto como una oportunidad por parte del grupo para armar unas fiestas del folclor propias según Valentina Camacho, miembro del Comité Ambiental de Ibagué. En sus palabras:

(...) nosotros sabíamos que teníamos que llegar de otra forma y ahí, en ese momento, es que nace la idea de hacer una protesta pero diferente, a través de la alegría, ratificando lo que sí queríamos que era el agua, la vida. Y lo que no queríamos pues como...digamos, no insistir tanto en que fueran sino en que sí queremos los alimentos que producen los campesinos allí. Y ese discurso fue lo que después se materializó en la Marcha Carnaval (Entrevista a Valentina Camacho, agosto 2018)

La primera Marcha Carnaval se realizó en 2011 y hasta la fecha se han realizado diez más, ya no únicamente en Ibagué sino en varias ciudades del país, convirtiéndose este evento en un referente identitario y simbólico de la resistencia frente al proyecto extractivo de *La Colosa* y revelando la capacidad de movilidad (como tipo de espacialidad propuesta por

²⁴ En el caso de Pax Christi el informe mencionado es *Democracia vale más que el oro: El proyecto minero La Colosa y el derecho ciudadano a la participación*, de agosto de 2016 y en el caso de Colombian Solidarity Campaign hay dos informes: a) *La Colosa: La búsqueda de El Dorado en Cajamarca*, publicado en 2011, y b) *La Colosa: una muerte anunciada*, publicado en 2013.

Leitner, Sheppard y Sziarto) del Comité Ambiental. La Marcha Carnaval también es importante en términos políticos porque se convirtió en un nuevo espacio público reconocido (y promovido) por las autoridades locales, y usado por múltiples actores para expresar distintos intereses y necesidades en torno al proyecto de *La Colosa*.

La confluencia de diversos grupos locales en torno a la Marcha Carnaval y a algunos eventos más convocados por la Universidad del Tolima permitieron la formación del primer Comité Ambiental en Defensa de la Vida en la ciudad de Ibagué. Desde allí, el profesor Renzo García junto con otros profesores y estudiantes comenzaron un proceso de acercamiento a los distintos municipios afectados por el proyecto de *La Colosa*, principalmente Cajamarca y Piedras. Desde allí, el profesor Renzo García junto con otros profesores y estudiantes comenzaron un proceso de acercamiento a los distintos municipios afectados por el proyecto de *La Colosa*, principalmente Cajamarca y Piedras, y ello los convirtió en un grupo bisagra entre las propuestas que surgían en cada espacio, pues a pesar de que estos dos municipios hacían parte del proyecto de *La Colosa* (uno como epicentro y el otro como piscina de lixiviación), la distancia geográfica y las diferencias físicas y culturales de ellos producían cierto grado de incomunicación.²⁵

Ejemplo de esta distancia es que mientras que los habitantes de Cajamarca conocían el proyecto desde 2009 a través de la audiencia pública, los habitantes de Piedras se enteraron solamente a mediados de 2012 que harían parte del proyecto aurífero a través de unos primeros acercamientos entre la empresa y algunos presidentes de las Juntas de Acción Comunal. (Rodríguez Franco, 2017: 86) La empresa no mostró directamente sus intenciones sino que se acercó a los líderes y a ciertos arroceros diciendo que querían realizar un plan de manejo ambiental de la zona, usando la misma estrategia de Cajamarca en 2003 cuando comenzaron a revisar los terrenos y jugaban con la ambigüedad de parecer representantes del gobierno.

El municipio de Piedras; una piedra en el camino de AGA: Para el año 2012, el Comité Ambiental de Ibagué acudió al llamado de Elida Bárcenas una maestra de Piedras que sospechaba que la empresa que había llegado meses antes para realizar campañas de

²⁵ Pude percibir el grado de incomunicación entre Piedras y Cajamarca al escuchar los relatos del Comité de Cajamarca sobre la historia de resistencia frente al proyecto minero y descubrir con asombro que el referente de la consulta de Piedras está prácticamente ausente. Descubrí igualmente que para llegar de un municipio a otro se toma un largo camino porque se encuentran en direcciones opuestas desde Ibagué.

reciclaje en las escuelas era la misma que quería realizar un megaproyecto en Cajamarca. Confirmadas estas sospechas, ella y varios habitantes del municipio unieron fuerzas con el Comité de Ibagué para buscar estrategias jurídicas en contra del proyecto de *La Colosa*. Así surgieron los Comités ambientales de Piedras, Doima (un corregimiento de Piedras) y Cajamarca, fortaleciendo el tejido social y el intercambio de conocimiento técnico y político alrededor de la minería a cielo abierto.

En diciembre de ese mismo año la empresa habló por primera vez del proyecto en Piedras y fue fuertemente criticada por los asistentes al haber comenzado la exploración del terreno sin autorización. Para ese momento, algunos miembros de la Universidad del Tolima que hacían parte del Comité Ambiental habían presentado las consecuencias ambientales y sociales del proyecto ganando ventaja a la multinacional en cuanto a la socialización del proyecto. Ese año terminó entonces con la primera Marcha Carnaval en Piedras en las que se escuchaban cantos como “Queremos Chicha, Queremos Maíz, AngloGold fuera del País” y con banderas y afiches en las casas del municipio con mensajes de “el agua vale más que el oro”²⁶ (Rodríguez Franco, 2017: 91). La empresa, sin embargo, continuó con sus labores de exploración en la zona.

Como respuesta a la posición de la multinacional, el 31 de enero de 2013 comenzó una impresionante estrategia política de resistencia: dos líderes bloquearon el único acceso que comunica al pueblo con el terreno en donde AGA realizaba sus labores. “El plantón” que comenzó a las 4:00 de la mañana con una bandera de Colombia sobre el puente se prolongó durante todo el día, cuando unas 500 personas (principalmente mujeres) se unieron y realizaban relevos por horas para impedir el paso de los carros y maquinarias de la empresa. Esa misma estrategia duró cuatro meses gracias al apoyo no sólo de los habitantes que se turnaban día y noche para impedir el acceso, sino también al apoyo fundamental de los arroceros de la zona que enviaban comida al plantón para que la gente resistiera. (Corredor, 2014b; Rodríguez Franco, 2017)

Para los dueños de las fincas arroceras de Piedras era importante que la multinacional no realizara el proyecto porque afectaba directamente los recursos hídricos que se usan para esta actividad agrícola. Esta coalición entre arroceros y líderes comunales que en otra época

²⁶ La marcha carnaval fue registrada y puede consultarse en el siguiente video <https://www.youtube.com/watch?v=Ed4EYw2LOTUE>

habría sido improbable, fue fundamental para convertir la resistencia en Piedras en una estrategia jurídica que desembocaría meses más tarde en la primera consulta popular en contra de un proyecto minero. Ello fue posible porque los arroceros no sólo aportaron los recursos económicos para que el Plantón se prolongara sino que tenían los contactos de los abogados que construyeron la propuesta de la consulta a partir de su conocimiento constitucional y del trabajo que habían realizado en el Ministerio de Ambiente. De este modo, se activaban en términos de Rodríguez Franco (2017), tanto los activadores subversivos encarnados por los hacendados y líderes comunales, así como los portadores de conocimiento.

Es allí donde comienza a revelarse la complejidad del Estado como campo de poder, pues algunos de los asesores jurídicos que comenzaron a pensar en la consulta popular como mecanismo para oponerse al proyecto eran hacendados en el municipio de Piedras o tenían vínculos personales con los mismos y, a su vez, habían trabajado o trabajaban dentro de la estructura del Estado en alguna escala territorial, o incluso dentro de la escala nacional. (Rodríguez Franco 2017: 95-105)

¿Es posible ubicarlos entonces dentro de las dicotómicas categorías de sociedad civil Vs. Estado? No sólo la respuesta es negativa sino que la pregunta pierde sentido cuando se descubre que estos cascarones conceptuales deben ser reformulados para dar cuenta de varios asuntos nombrados en el capítulo teórico: en primer lugar, actores como los grupos sociales de base y las organizaciones nacionales en contra y a favor del proyecto hacen parte del Estado. En segundo lugar, las distintas escalas territoriales en las que se expresan los disensos y los acuerdos contienen a actores que se mueven permanentemente de lo local a lo nacional, o de lo departamental a lo local, recordando la pertinencia de Leitner, Sheppard y Sziarto (2008) de explicar la existencia de nuevas espacialidades dentro más allá de las escalas.

Retomando entonces el rol de los hacendados y los asesores jurídicos en Piedras, vale decir que uno de ellos había sido el primer alcalde del municipio elegido popularmente gracias a la reforma constitucional de 1986 que quedó inscrita en la Constitución de 1991. Según el testimonio recogido por Diana Rodríguez Franco (2017), este exalcalde tenía un alto conocimiento de las herramientas constitucionales de participación ciudadana. Nuevamente, las condiciones del momento convirtieron entonces a alguien que había

representado la voz del gobierno nacional a nivel local en un estrategia de las organizaciones sociales que querían oponerse a ese gobierno nacional.

En el caso de otro de los asesores jurídicos, la investigación de Rodríguez Franco nos muestra que se trataba de una persona que trabajaba directamente en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y sabía lo que estaba sucediendo a nivel nacional en temas ambientales pero, además, conocía las posibles respuestas del gobierno nacional frente a cierto tipo de demandas. Él sabía que la consulta popular era el mecanismo idóneo debido a su carácter vinculante.

La información que tienen los gobernantes en las distintas escalas territoriales y las diferentes ramas del poder no es entonces una caja negra que permanece en secreto sino que puede ser conocida por diferentes grupos no sólo a través de mecanismos jurídicos como el derecho de petición o la audiencia pública, sino también a partir de los sujetos sociales que se mueven entre la esfera pública y la esfera privada y que tienen intereses en cada una de ellas. Por supuesto el flujo de información privilegiada se da en otros sentidos: es el caso de las llamadas *puertas giratorias* en Colombia para referirse al paso de funcionarios públicos al sector privado minero y viceversa.

En el caso de AngloGold Ashanti hay casos como el de Julián Villaruel, antiguo director de Ingeominas que pasó a ser director operativo de AGA para el proyecto en Gramalote (Norte de Santander), el de Liliana Alvarado que pasó de la subdirección de un departamento en Ingeominas a ser analista socio-económica de AGA (Sánchez García, 2013:371), o el más llamativo (y silencioso) de todos, el de Carlos Hernando Enciso quien fue secretario de Infraestructura y Hábitat de la Gobernación del Tolima, en 2013 se convirtió en gerente de Asuntos Corporativos de AGA y en 2018 con el cambio de gobierno se convirtió en gerente estratégico de Invías, entidad pública encargada de proyectos de infraestructura como el Túnel de la Línea en Cajamarca (El olfato, octubre de 2018)

Puede verse entonces que tanto los opositores como los defensores del proyecto cuentan con informantes que se mueven permanentemente entre los sectores. Esto no puede hacernos olvidar, sin embargo, que el acceso a la información sigue siendo asimétrico porque los recursos económicos y de información suelen privilegiar al poder central.

Para el mes de febrero de 2013 las autoridades locales de Cajamarca convocaron a *Ecotierra* para que explicara los efectos del proyecto de *La Colosa* (revelando el rol de

experto que había adquirido la organización ante otras organizaciones que se oponían al proyecto) y también contaron con la visita del hidrogeólogo *Robert Morin*²⁷, invitado por la organización *Pax Christi* para explicar los efectos ambientales de la minería a cielo abierto. Con esta información se decidió entonces usar la consulta popular como mecanismo para frenar el proyecto ya que tenía un carácter vinculante según la Constitución.²⁸

El alcalde de Piedras que desde el principio se había opuesto al proyecto minero, usó su capital político para presionar a los hacendados que aún no se habían comprometido y se reunió con ellos y los asesores jurídicos para redactar la pregunta definitiva para presentar al Concejo Municipal en mayo de 2013 y, posteriormente, al Tribunal Administrativo del Tolima. Los comités ambientales de Cajamarca, Ibagué y Bogotá (conformado para hacer puente con lo que sucedía políticamente en el centro del país) apoyaron la decisión a través de la presencia en el municipio en los meses anteriores a la consulta y realizaron actividades pedagógicas con la comunidad para fortalecer los argumentos de los posibles votantes en contra de *La Colosa* (Corredor, 2014)

Igualmente Cortolima como entidad pública regional y ambiental comenzó a mostrar desde ese momento una posición favorable a los Comités Ambientales. Fue así como en febrero de 2013 Cortolima convocó a la primera Mesa Ambiental en Ibagué para discutir los efectos del proyecto minero, creando un espacio público en el que una vez más convergían actores nacionales (representantes del ministerio de Minas y Energía, organizaciones no gubernamentales), departamentales (el gobernador y representantes de la Universidad del Tolima) y locales (hacendados, habitantes organizados de Piedras y Cajamarca) junto con representantes de la empresa.

En ese espacio y debido a la presión de los distintos grupos, el gobernador del Tolima declaró públicamente su apoyo a la consulta popular, a pesar de que anteriormente había mostrado cercanía a la empresa y de que sus vínculos familiares y políticos lo hacen catalogar hasta la fecha como pro-minero (La Silla Vacía, agosto de 2017) Es entonces como a nivel

²⁷ En varios de los relatos recogidos en el trabajo de campo esta visita se nombra como un hito importante en el proceso de capacitación de las organizaciones de base, pues se trata de un gran experto internacional que de alguna forma da legitimidad a la resistencia.

²⁸ En 2011 se puede encontrar un antecedente del uso de la consulta popular para asuntos mineros. Los gobernadores de los departamentos de Santander y Norte de Santander habían propuesto una consulta popular para prohibir la minería en el Páramo de Santurbán, un recurso ecológico que compartían los dos departamentos. En el caso de Santander, el Tribunal Administrativo prohibió la consulta mientras que en Norte de Santander se aprobó pero la Registraduría Nacional no la realizó en el momento argumentando falta de recursos.

departamental o regional tanto Cortolima como la Gobernación del Tolima encarnan las tensiones y contradicciones del Estado, pues mientras que estos actores asumen una posición indirectamente contraria al proyecto de *La Colosa*, el gobierno nacional apoyaba abiertamente a la empresa, a través de las actuaciones del Ministerio de Minas y Energía, e incluso en el Ministerio de Ambiente a través del otorgamiento de las sustracciones de área de reserva forestal en favor de AGA.

En marzo de ese mismo año y respondiendo a las demandas ciudadanas, Cortolima investigó un predio en Piedras en el que la empresa estaba realizando perforaciones a profundidades que exigían licencia ambiental. La entidad ambiental emitió entonces la resolución 0433 de 2013 con la cual se exigía la suspensión de las actividades realizadas por AGA. Y si bien una resolución de nivel administrativo no tiene el mismo peso jurídico que una ley nacional o un fallo del poder judicial, sí produce el efecto de presionar dentro de la misma estructura del poder ejecutivo y equivale igualmente a una voz del Estado dentro de uno de sus niveles, contribuyendo a generar un cierto nivel de acuerdo entre las comunidades locales del Tolima que se oponen al proyecto y la “autoridad”.

Pero a su vez, el nuevo espacio abierto por la entidad regional no sólo sirvió para mostrar las diferentes posiciones (y posibles encuentros y desencuentros) entre los actores, sino que sirvió para prender las alarmas del gobierno nacional en torno a la estrategia jurídica de la consulta. Es así como en mayo de 2013, mientras la consulta cumplía los requisitos legales para ser convocada, el Ministerio de Minas y Energía emitió el decreto 0934 que inhabilitaba a los municipios para prohibir la minería en sus territorios. Así lo establecía ya el artículo 37 del Código de Minas de 2001; sin embargo, el decreto reglamentaba a dicho artículo de tal modo que se considerara como una extralimitación de funciones por parte de los alcaldes y los concejos municipales decidir sobre la realización de proyectos mineros y, por lo tanto, como un motivo de sanción disciplinaria. Puede evidenciarse entonces que la “amenaza” de la consulta había producido un ejercicio de reflexividad institucional a nivel nacional que motivó a las autoridades a “aclarar” (o de algún modo interpretar) el significado de sus propias leyes.

El decreto logró, además, el efecto de atemorizar a aquellos alcaldes y concejales de otros municipios del Tolima y del país que estaban pensando usar la consulta popular como medida para evitar proyectos de explotación minera y de hidrocarburos en sus municipios.

Sin embargo, ni el alcalde, ni los concejales ni los habitantes de Piedras dieron marcha atrás. La Consulta Popular como mecanismo amparado por la Constitución Política de Colombia y reglamentado por la Ley Estatutaria 134 de 1994, se abrió como una posibilidad para definir un tema de vital importancia en el desarrollo municipal. La convocatoria impulsada por el alcalde municipal Arquímedes Ávila y apoyada por el Concejo Municipal mediante el decreto 95 del 9 de julio de 2013 se convirtió en realidad y fue así como el 28 de julio de 2013 este municipio se convirtió en la primera entidad territorial en Colombia en decir “no” a un proyecto extractivo.

De los 5000 habitantes del municipio habilitados para votar 2.971 habitantes del municipio votaron por el “no” a las actividades mineras propuestas para la zona, mientras que 24 personas optaron por el sí. Esta cifra implicó que la decisión fuese de obligatorio cumplimiento puesto que más de la tercera parte del censo electoral participó en las votaciones. La obligatoriedad se deriva del artículo 55 de la ley 134 de 1994 que señala: “Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral”. A partir de ese momento, otros municipios, entre ellos Cajamarca, reconocieron en la consulta popular un mecanismo efectivo de oposición a los proyectos mega-mineros.

3.3 Segundo episodio de la contienda: La disputa jurídico-política en torno a las consultas populares (2013-2017)

Después del triunfo obtenido con la consulta de Piedras la Red de Comités Ambientales en Defensa de la Vida se propuso realizar 7 consultas más en cada uno de los municipios que se verían afectados por el proyecto *La Colosa*, a saber: Cajamarca, Coello, Ibagué, Espinal, San Luis, Rovira y Flandes. Se planeó dar prioridad a los municipios de Ibagué (capital departamental) y El Espinal por considerar que estos podrían ser los nuevos lugares elegidos por AGA para construir las piscinas de lixiviación que se habían negado con la consulta en Piedras. (Comité Ambiental, 2014:10-11)

Lo que sucedió, sin embargo, es que ninguno de los dos municipios pudo realizar las consultas, pues el factor sorpresa que había logrado mantener el municipio de Piedras en su

estrategia jurídica hasta unos pocos meses antes de la consulta, ya no existía. El gobierno nacional a través del Ministerio de Minas y Energía y sus distintas Agencias ya estaba en alerta y lo que se dio entonces fue una larga cadena de producción jurídico-política.

Del mismo modo, la empresa fue consolidando su estrategia en términos políticos y jurídicos. Su primera acción frente a la consulta de Piedras fue en contra de la pregunta redactada para la consulta popular, por considerarla sesgada. La respuesta que obtuvo por parte del Tribunal Administrativo del Tolima es que la pregunta era constitucional. A partir de allí, AGA usó herramientas cada vez más sofisticadas y con argumentos legales y constitucionales.

Es entonces como desde 2013 los movimientos de base y las ONG que se oponían al proyecto aurífero no sólo intentaban proponer una discusión sobre el modelo económico sino que también comenzaron a invertir muchos recursos en responder ante esta producción legal tanto gubernamental como de la empresa multinacional.

Para ello, el Comité Ambiental de Ibagué fue fundamental, específicamente para reactivar los procesos organizativos en Cajamarca que es el epicentro del proyecto aurífero; desde 2012, las organizaciones de Cajamarca habían tenido algunos problemas internos y *Ecotierra* que hasta ese momento había canalizado la mayor parte de recursos económicos a través de *Pax Christi* decidió salir del escenario político.²⁹ Esta situación obligó a los distintos grupos a reorganizarse para elaborar una propuesta más centralizada desde Ibagué en la cual la Red de Comités Ambientales asumiría el compromiso con *Pax Christi* y así continuarían recibiendo el apoyo y la capacitación por parte de la organización.

A diferencia de Piedras que contaba con el apoyo del Alcalde para la realización de la consulta, las organizaciones locales de Cajamarca estaban solas en términos de institucionalidad local ya que la empresa había logrado penetrar en los intereses del alcalde, de algunos concejales y de varios habitantes, principalmente a través de la inversión económica. Desde 2003 hasta 2011, la empresa aseguraba haber invertido 350 millones de dólares en la etapa de exploración e igualmente había inyectado al municipio sólo en 2010 vía responsabilidad social empresarial más de 6 mil millones de pesos (3,2 millones de

²⁹ Durante el trabajo de campo tanto en Ibagué como en Cajamarca no pude establecer la razón por la que Evelio Campos y Luis Carlos Hernández decidieron dejar de participar en el proceso de resistencia frente al proyecto minero. En las distintas entrevistas y pláticas, las personas nombraban la ruptura con *Ecotierra* de manera muy general y decían no conocer las razones.

dólares) entre proyectos sociales y proveedores locales (Pulido, 2013: 88). En 2013, la ONG *Colombian Solidarity Campaign* aseguraba en su informe:

Los jornaleros [trabajadores contratados por un día] cuentan con contratos de trabajo en el proyecto con un salario básico de 850 mil pesos, lo que para muchos es un avance económico significativo. Los campesinos con tierra han contado con varios proyectos productivos, los comerciantes locales y terratenientes se han beneficiado de contratos directos con la empresa, que van desde contratos de transporte hasta compras de tierras, los jóvenes han tenido el financiamiento de programas de capacitación, las mujeres programas de microempresas. El hospital cuenta con ambulancia, la recolección de basuras con programas de reciclaje. (Pulido, 2013: 88)

La empresa contaba entonces con cierto grado de legitimidad para algunos habitantes, lo que producía divisiones sociales y complicaba la labor a nivel local para las organizaciones locales que buscaban oponerse al proyecto. La influencia de la empresa en el municipio también se comenzaba a revelar en la conformación de las autoridades locales. Antes de 2011, el Concejo Municipal estaba compuesto en su mayoría por personas que veían en *La Colosa* una posible amenaza a las fuentes hídricas y alimentarias del municipio. Pero con las elecciones de 2011 nueve de los once concejales veían la minería como algo inevitable según las entrevistas realizadas por *Colombian Solidarity Campaign* (Pulido, 2013). Igualmente, el componente minero fue incluido dentro del plan de desarrollo municipal por primera vez como el eje central de la economía, y debemos recordar que hasta ese momento, la vocación del municipio había sido durante los últimos cincuenta años la agricultura.

Los grupos ambientalistas del municipio habían intentado ingresar en la contienda política local en 2011 pero no obtuvieron mucho éxito. Para la Alcaldía la apuesta había sido por Julio Roberto Vargas³⁰, quien en ese momento era estudiante de trabajo social de la Universidad del Quindío y que obtuvo 756 votos (El Colombiano, 2019); la otra apuesta había sido para el concejo municipal a través de Jimmy Torres de *Conciencia Campesina*. Según el propio Jimmy, obtuvo la segunda mayor votación y alcanzó a ser concejal durante tres días, pero al hacer un nuevo escrutinio de los votos, decidieron quitarle la curul. Para Jimmy, la empresa influyó en la Registraduría para que no pudiera ser elegido concejal (Corredor, 2014b: anexo 2)

³⁰ Julio Vargas es desde el 1 de enero de 2020 el alcalde de Cajamarca, demostrando la dinámica vida política del municipio.

Con estos antecedentes, el 2013 no era para Cajamarca el momento adecuado para la defensa jurídica del territorio a partir de la consulta popular, a pesar del triunfo de Piedras. Sin embargo, el terreno político nacional era fértil para pensar en nuevas reivindicaciones más allá de la participación ciudadana que igualmente contribuían a la discusión sobre el control territorial. En este caso se trató de las reivindicaciones campesinas que se nutrían tanto de elementos nacionales como de un contexto internacional.

En el contexto nacional, el 19 de agosto de 2013 varias organizaciones campesinas que se agrupan hoy en la Cumbre Agraria campesina, étnica y popular declararon el Paro Agrario y bloquearon las principales vías del país para detener la llegada de alimento a las ciudades. Una semana después de iniciar el paro, el presidente de la República, Juan Manuel Santos, hizo unas desacertadas declaraciones que se convertirían más tarde en motivo de burla, pues afirmó “ese tal paro nacional agrario no existe” (Revista Semana, 2013). Estas declaraciones no sólo le costaron unos cuantos puntos de popularidad, sino que revelaban la actitud de la elite política y económica del país frente a la tierra, la agricultura y los campesinos.

Según Salcedo, Pinzón y Duarte (2013) las principales motivaciones que desataron el Paro Agrario fueron la firma de los tratados de libre comercio que produjeron grandes asimetrías entre productores nacionales e internacionales, la falta de una política agraria con garantías políticas y económicas para el campesinado, y la exigencia de convertir a los campesinos en sujetos de derecho. Los diversos grupos lograron mantener el bloqueo de las principales vías del país durante más de un mes. Una de estas fue la Vía Panamericana que cruza al municipio de Cajamarca. Esta coyuntura fue una oportunidad entonces no sólo para que algunos habitantes participaran voluntariamente del paro (y no de manera obligada como sí pasó en 1998 con el paro armado de las FARC), sino para que los distintos grupos que conformaban el Comité Ambiental de Anaimé y Cajamarca introdujeran dentro de su repertorio político y jurídico el asunto del campesino como sujeto diferenciado.³¹

Mientras tanto, la consulta popular como herramienta de oposición al proyecto no parecía ser la vía para los cajamarcunos. Se había enunciado anteriormente que la empresa

³¹ En la escuela campesina en la que participé entre agosto y noviembre de 2018, uno de los temas propuestos por la organización *Tierra Digna* fue justamente el de los derechos campesinos y la posibilidad de ser declarados sujetos de derecho. Los asistentes a la escuela, que en su mayoría pertenecían al Comité Ambiental de Anaimé y Cajamarca demostraban tener un alto conocimiento legal del asunto.

multinacional había producido gran polarización en los habitantes y que, además, los grupos del Comité Ambiental no contaban con ningún apoyo de las autoridades locales³², lo que dificultaba el uso de la herramienta de participación ya que sólo el Alcalde -y no los ciudadanos- podrían convocarla según la ley.

Pero a esto se pueden sumar dos situaciones que complejizaron la situación para las organizaciones locales: la primera fue el asesinato de Pedro César García, cofundador de *Conciencia Campesina*, y de Juan Camilo Pinto y Daniel Humberto Sánchez, integrantes del colectivo juvenil *Cosajuca*. En el caso de “El loco” como le decían a César García, fue asesinado el 2 de noviembre de 2013 frente a su familia mientras caminaban por una trocha hacia su casa (El Colombiano, 2019); la investigación realizada determinó que se había tratado de un problema de trazado de una carretera y de linderos de las fincas y un hombre recibió una condena de 55 años (El Tiempo, 2015), negando la condición de líder ambiental de García y las amenazas a su vida que ello implicaba.

En el caso de Juan Camilo Pinto, fue asesinado ocho días antes que García en una supuesta riña con un sujeto que nadie conocía en el pueblo, mientras que su compañero Daniel Sánchez fue asesinado al siguiente año después de estar desaparecido durante una semana. En el informe sobre violación de derechos humanos realizado por *Cosajuca* se denuncian estos hechos y se establece que el aumento de violaciones ha coincidido siempre con el aumento de la movilización social en situaciones como la consulta de Piedras, las Marchas Carnaval o el Paro Agrario (*Cosajuca*, 2013).

Para esa época, los miembros del Comité Ambiental de Anaime y Cajamarca rompieron por completo la comunicación con la empresa, pues ésta había calificado de “guerrilleros” a los miembros de *Cosajuca* en esa coyuntura (Reporte de campo No. 2, junio de 2017). Desde ese momento, el único interlocutor entre Comité y empresa sería el gobierno local que, sin embargo, tenía una preferencia por los intereses de la empresa.

A esta compleja situación se sumó la respuesta de algunas entidades de control en contra del mecanismo de la consulta. Retomando lo que pasó después de la consulta en el

³² Respondiendo a la presión ciudadana, el Alcalde de entonces, Evelio Gómez, había consultado con el procurador delegado en asuntos ambientales si era posible convocar a una consulta y la respuesta recibida fue “Sólo el Gobierno Nacional, representado en el Ministerio de Minas y el Ministerio de Ambiente, tiene la competencia exclusiva para excluir del territorio municipal o departamental zonas para la actividad minera” (El Espectador, agosto de 2014)

municipio de Piedras, las autoridades locales eran conscientes que el triunfo en la votación había representado una nueva batalla que se reflejaba en las advertencias realizadas por parte de la Procuraduría. Fue así como para la redacción del acuerdo municipal que reglamentaba la consulta, los concejales pasaron por una ardua discusión acerca de los términos jurídicos que debían enunciarse con el fin de no incurrir en una posible extralimitación de funciones. El texto definitivo entonces reemplazó la frase “prohibir las actividades de minería” por “adoptar la decisión del pueblo”, pues según uno de los concejales del municipio

Nuestra función no puede ser prohibir. La misma Ley 685 (de 2001) y el Decreto 0934 (de 2013) expedidos por el Gobierno nos restringen la prohibición de las actividades mineras, pero lo que sí podemos hacer, según el artículo 56 de la Ley 134 (de 1994 sobre Participación ciudadana), es adoptar el resultado” (El Nuevo día, agosto de 2013)

Del anterior hecho se desprenden dos asuntos: el primero es la “astucia” jurídica que fueron desarrollando las autoridades locales de Piedras para defender la consulta popular, lo que muestra no sólo un ejercicio de apropiación de la ley y de reflexividad sino que les permite defender su posición de excluir la minería del territorio (es decir, ejercer un grado de control del mismo) a partir de una modificación discursiva que desplaza la discusión de las facultades constitucionales de ordenar el territorio a una discusión sobre la participación ciudadana; lo segundo es un Estado que se contradice a sí mismo en las diferentes escalas, reafirmando una de las características enunciadas en el capítulo teórico.

Las destrezas jurídicas del municipio de Piedras (y de sus asesores) fueron lo suficientemente efectivas como para que AngloGold desistiera en 2014 de usar el municipio de Piedras para cualquier operación del proyecto aurífero. No fueron suficientes, sin embargo, para evitar que tres meses después de la consulta la Procuraduría provincial de Ibagué abriera investigación al Alcalde Arquímedes Ávila por extralimitación de sus funciones (El Nuevo Día, 2014). Así mismo, la Procuraduría General de la Nación emitió una advertencia en contra del uso de la consulta a ocho municipios en el oriente del país que habían consultado la posibilidad de realizarla en sus territorios.

Por su parte, la empresa interpuso una tutela en contra del Tribunal Administrativo del Tolima por “la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de la buena fe de la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S. A” (Sentencia 02635 de 2014 del Consejo de Estado). En los argumentos expuestos por la trasnacional, se puede ver una

apropiación del derecho público y privado que revela su proceso de aprendizaje en torno a asuntos territoriales, ambientales y mineros. Prueba de ello es su exposición sobre el decreto 0934 de 2011 y la ley 685 de 2001 (código minero) y la forma en que la empresa considera que el Tribunal ignoró la ley. Pero también se muestra una experticia adquirida en asuntos de participación ciudadana puesto que el uso de la consulta popular para defender el territorio de la minería había tenido como efecto la concentración de la discusión jurídica en torno a la participación. Lo que debe recordarse es que tras la participación, lo que se está poniendo en juego permanentemente es el control del territorio al establecer quién decide sobre él y cómo lo hace.

A pesar de que AGA desistió de usar al municipio de Piedras dentro del proyecto aurífero, sí continuó tomando acciones legales que le fueron permitiendo una acumulación de *capital* jurídico (en términos de Bourdieu) para enfrentar los siguientes casos. Es así como las tensiones entre la empresa, el gobierno nacional, las autoridades locales y los diversos grupos sociales se concentraron entonces en Cajamarca como epicentro geográfico del proyecto aurífero, y en la zona rural de Ibagué como posible zona de lixiviación del oro. Era la oportunidad para reorganizarse a partir de la experiencia de Piedras y renovar las estrategias jurídico-políticas.

Entrada del poder judicial en la contienda: Fue entonces cuando la Corte Constitucional colombiana entró en el escenario jurídico-político. En marzo de 2014 emitió un fallo a través de la sentencia C-123 de 2014 que respondía a una demanda de inconstitucionalidad del artículo 37 del Código minero en el que se establece que “[...] ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería” (Ley 685 de 2001).

La Corte manifestó en su momento que el artículo 37 era exequible de manera condicionada, es decir, que no vulneraba los principios constitucionales

“...siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial.

En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad a las entidades municipales o distritales involucradas de participar activa y eficazmente en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo

económico, social y cultural de sus comunidades” (Corte Constitucional de Colombia, 2014:2).

La generalidad de la respuesta no sólo demostró la novedad de la consulta como mecanismo de intervención en asuntos mineros y la poca experiencia con la que contaba la Corte en ese sentido³³, sino que no contribuyó a zanjar las diferencias de los distintos sujetos inmersos en el conflicto. Más bien, se convirtió en argumento de defensa para unos y otros a partir de interpretaciones diversas. Ello se revela, por ejemplo, en el hecho de que mientras que el Ministerio de Minas y Energía presenta la sentencia C-123 como un triunfo del modelo minero-energético en la medida en que se ratifica a la autoridad nacional como la única con capacidad de decidir sobre la exploración y explotación del territorio, las organizaciones no gubernamentales o los centros de estudio como *DeJusticia* que apoyan jurídicamente los procesos de resistencia frente a la mega-minería usan esta misma sentencia como un primer paso para el reconocimiento de la voluntad popular local.

Más contundente fue en 2014 el Consejo de Estado, máxima autoridad judicial del derecho administrativo, lo cual se demostró en dos acciones: la primera fue la suspensión del Decreto 0934 de 2013 -aquel que regulaba el artículo 37 del Código de minas para prohibir a los municipios decidir sobre estos asuntos- en respuesta a una acción de nulidad solicitada por la Contraloría General de la Nación (una entidad de control dentro de la estructura del Estado colombiano). El argumento central para la suspensión declarada en septiembre de 2014 fue que el decreto del gobierno nacional desconocía el principio constitucional de autonomía territorial que faculta a las entidades territoriales a decidir sobre el uso del suelo. Es así como en términos jurídicos la consulta popular ya no sólo invoca al principio de participación sino que involucraba el de la autonomía territorial, dos elementos esenciales para el control territorial.

La segunda decisión del Consejo de Estado fue la sentencia 2013-02635 de 2014 en la que se responde a la acción de tutela interpuesta por AGA en contra del Tribunal Administrativo del Tolima. La respuesta en este caso fue negar la acción de tutela por

³³ En 2013, la Corte Constitucional emitió un fallo en contra de la empresa de carbón Drumond a través de la sentencia T-154. Allí se determinó la prevalencia de los derechos colectivos de la salud y la vida que estaban siendo vulnerados por la empresa en el departamento de la Guajira. Sin embargo, la jurisprudencia no se refería a asuntos de autonomía territorial ni participación ciudadana, temas claves desatados por las consultas populares.

considerar “que el trámite de la consulta popular en el municipio de Piedras Tolima, no vulneró los derechos fundamentales de la parte actora [AGA], pues los ciudadanos se pronunciaron en el libre ejercicio del derecho fundamental de la participación en las decisiones que los puedan afectar” (Consejo de Estado. Sentencia 2013-02635 de 2014: 10) Pero además de considerar que los ciudadanos estaban ejerciendo su derecho constitucional a participar, dentro del texto de la sentencia el Consejo elabora consideraciones de carácter ambiental y de autonomía territorial que fortalecen la posición jurídica de los votantes de Piedras. A partir de allí, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional se convierten –dentro de la contienda jurídica- en los escenarios de la disputa, en los espacios a conquistar por unos y otros.

Como respuesta a la suspensión del decreto 0934 y de las recomendaciones de la Corte Constitucional de crear mecanismos de concertación entre entidades territoriales y autoridad central, el gobierno nacional emitió el decreto 2691 de 2014. En este documento se estableció que los municipios que quisieran evitar la minería debían presentar a través del Alcalde una solicitud de medidas de protección al Ministerio de Minas y Energía. Esta entidad sería la encargada de tomar la decisión definitiva después de consultar con el “sector minero” y sin posibilidad real de concertación con los entes territoriales (Güiza y Rodríguez, 2015).

El 25 de junio de 2015, el Consejo de Estado volvió a pronunciarse al respecto anulando provisionalmente el nuevo decreto considerando que vulneraba el derecho a la participación y, además, el Ministerio de Minas estaba extralimitándose en sus funciones al intentar legislar asuntos que le corresponden al Congreso de la República (Consejo de Estado, Sentencia 2015-00098-00). Esta vez, la acción de nulidad provenía del grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, lo que demuestra nuevamente la importancia de las redes como espacialidades creadas por los grupos sociales de base. En el caso de Cajamarca, de manera paralela a la red ambiental, se ha conformado una red de abogadas y abogados en distintas ciudades del país, pero principalmente en Bogotá, que por distintas convicciones e intereses que convergen en este proceso (defensa de la participación ciudadana, defensa de los entes territoriales, defensa del medio ambiente, entre otros) han apoyado voluntariamente

el proceso. Por ahora cabe destacar la labor de *Tierra Digna*³⁴ y A.I.D.A (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente), que han apoyado el proceso de Cajamarca desde el territorio, así como *DeJusticia* que ha cumplido un rol de asesoría legal con respecto a las consultas populares y a la capacidad de decisión de los entes territoriales, pero de manera más general y sin involucrarse en las reivindicaciones propias de cada espacio.³⁵

Pero a estas se pueden sumar muchos consultorios jurídicos y grupos de trabajo de las Universidades públicas y privadas que están apoyando procesos territoriales similares al de Cajamarca y que terminan beneficiando la oposición jurídica al proyecto de *La Colosa*. Un lugar privilegiado en el que tienen impacto es a través de las Unidades de Trabajo Legislativo UTL) del Congreso, pues muchos representantes a la Cámara y Senadores tienen dentro de sus grupos de trabajo a personas que trabajan en estas organizaciones jurídicas o universidades, generándose allí un puente de comunicación importante que en el caso concreto que estoy analizando tuvo un resultado muy positivo: la ley 1757 de 2015.

El Congreso de la República entra en la disputa jurídica: El 6 de julio de 2015 el Congreso de la República emite la ley estatutaria 1757 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” Este hecho resultó fundamental para reavivar en términos jurídicos la posibilidad de la consulta popular para Ibagué y Cajamarca, puesto que a diferencia de la ley 134 de 1994 que regulaba los mecanismos de participación, esta nueva ley abría la posibilidad de convocar a una consulta popular a partir de la iniciativa ciudadana, es decir, a partir de la recolección de firmas. Ello implicaba que las organizaciones de base que se oponían a *La Colosa* no necesitarían del apoyo del gobierno local (que hasta ahora se había mostrado favorable a AGA) para realizar la consulta.

A pesar de que en el momento en que fue promulgada la ley las organizaciones sociales parecían algo desconcertadas por la apertura de esa posibilidad,³⁶ esta producción legislativa fue el resultado de un proceso que comenzó a finales de 2011 con dos proyectos

³⁴ Fue esta la organización que me permitió realizar observación participante de la escuela campesina que realizaron en Cajamarca entre agosto de 2018 y marzo de 2019

³⁵ Esta posición ha sido criticada por algunas organizaciones jurídicas al considerar que *DeJusticia* desconoce los intereses de las comunidades de base. Sin embargo, las relaciones entre *DeJusticia* y los Comités Ambientales son positivas por lo que pude percibir en mi trabajo de campo.

³⁶ En el trabajo de campo, tanto los miembros de *Cosajuca* como Diana Rodríguez de *DeJusticia* me nombraron la ley 1757 de 2015 como un hito importante que había aparecido como una suerte de regalo, sin entender mucho de dónde había aparecido.

de ley presentados ante el Congreso por dos sectores muy distintos: el primer proyecto de ley (No. 133 de 2011) fue impulsado por el Partido Verde y con él se pretendía motivar más la participación directa de la ciudadanía y la creación de espacios participativos para las políticas públicas; el segundo proyecto de ley (No. 134 de 2011) fue presentado por el entonces ministro del interior Germán Vargas Lleras y estipulaba que existía una “sobreoferta” de mecanismos de participación que entorpecía el proceso de toma de decisiones. La preocupación central del gobierno de esa época era la consulta previa como obstáculo para dinamizar el sector minero-energético, como quedó expresado en el informe de la ponencia para primer debate al proyecto de ley estatutaria No. 134.

El Congreso decidió entonces acumular los dos proyectos y discutirlos conjuntamente, a pesar de que cada uno mostraba una visión distinta del principio de participación. La discusión tomó cuatro años debido a la multiplicidad de temas que fueron interponiéndose en el Congreso y, finalmente, en julio de 2015 fue expedida la ley con una modificación (no deseada por el gobierno nacional) que terminó favoreciendo a las organizaciones que se oponían a proyectos extractivos. Una vez más, el Estado mostrándose con sus superposiciones y contradicciones y abriendo nuevos espacios de negociación y disputa. Esta ventana de oportunidad fue bien aprovechada por la red de comités ambientales que retomaron nuevamente la consulta popular como estrategia jurídica.

Consulta popular de Ibagué; un intento fallido: Con las elecciones locales de octubre de 2015 Ibagué parecía tener más posibilidades de realizar la consulta gracias al triunfo de Guillermo Alfonso Jaramillo, pues desde su campaña se había acercado al Comité Ambiental y había decidido tomar la bandera ambientalista, posiblemente por la favorabilidad del tema en la opinión pública.³⁷ Fue así como en los primeros días de enero de 2016, después de su posesión, el alcalde de Ibagué envió la propuesta de la consulta popular para oponerse a actividades mineras ante el recién elegido concejo municipal. Sin embargo, fue devuelta por no tener todas las firmas necesarias, lo que revelaba cierto desconocimiento de sus asesores

³⁷Valentina Camacho, del Comité Ambiental de Ibagué afirmaba “Yo no sé qué tan sincero sea, esperamos que sí, pero cuando uno inicia una campaña política también tiene que ver cuál es la idea que va a vender y esa era una idea muy atractiva” (Entrevista 1, 2017). Ixent Galpin, de Colombian Solidarity Campaign me dijo también en alguna conversación que la actitud del alcalde con respecto a los campesinos era despectiva, pero que el tema de la consulta le convenía políticamente. (Reporte de campo 1, agosto de 2018)

jurídicos frente al mecanismo de la consulta. Al respecto, Valentina Camacho del Comité Ambiental de Ibagué afirmaba:

(...) hay muchos abogados que no saben nada de la consulta; los que se han ido especializando por acompañar al movimiento son los que saben, y a veces nosotros dentro de los movimientos sabemos más del mecanismo que cualquier abogado. Pero bueno, la [oficina] jurídica no sabía nada de eso, no pusieron las firmas de los secretarios de despacho y lo tuvieron que presentar después. (Entrevista a Valentina Camacho, agosto 2018)

La consulta fue finalmente enviada al Concejo y aprobada, pasando entonces al Tribunal Administrativo del Tolima, el mismo que aprobó la constitucionalidad de la consulta en Piedras. La entidad dio el visto bueno pero la consulta debió pasar al Consejo de Estado debido a que el presidente de la Asociación de Minería e Hidrocarburos del Tolima interpuso una demanda en contra del fallo del Tribunal. En esta ocasión, la sala cuarta del Consejo de Estado suspendió temporalmente la consulta que había sido programada para el 30 de octubre de 2016 por considerar que inducía a una respuesta particular (el no a la minería), vulnerando el derecho fundamental del debido proceso de la parte actora.

Es llamativo ver cómo la misma entidad, en este caso, el Consejo de Estado, puede apoyar un proceso social en algún momento, y a la vez poner obstáculos al mismo. La explicación está en el hecho de que para decisiones como la suspensión de los decretos gubernamentales en contra de la prohibición de la minería se trataba de la sala segunda, mientras que la prohibición de la consulta popular de Ibagué surgió de la sala cuarta, conformada por abogados con una línea jurisprudencial más conservadora. Aquí se ratifica entonces la propuesta teórica planteada en el primer capítulo: la dominación dentro del Estado se encuentra en permanente disputa, no sólo entre entidades y niveles, sino dentro de las mismas entidades pues ellas son un campo conflictivo en sí mismo (Migdal, 2011).

Después del desgaste institucional que representó la propuesta de la consulta, el alcalde de Ibagué en acuerdo con el Comité Ambiental decidieron redactar un acuerdo municipal que prohibiera la minería a gran escala en el municipio, pues esta era otra herramienta jurídica que se había comenzado a usar en el país para frenar proyectos extractivos, y representaba menos trabas legales.³⁸

³⁸ Para 2019, 41 municipios habían redactado acuerdos municipales para frenar proyectos extractivos (González, 2019, consulta electrónica)

Fue así como en junio de 2017, en el marco de la IX Marcha Carnaval, el alcalde Jaramillo presentó el acuerdo que radicó dos días después ante el concejo municipal y que fue aprobado por mayoría. El texto presentado había sido construido por el Comité Ambiental con el apoyo de Rodrigo Negrete, abogado ambientalista que ha participado activamente en todos los procesos de oposición a proyectos extractivos y que tiene un capital social y jurídico importante (Entrevista a Valentina Camacho, agosto 2018). Con este acuerdo se cerró de algún modo el ciclo de la contienda jurídica en Ibagué y se concentraron las fuerzas en sacar adelante la consulta popular en Cajamarca.

Consulta de Cajamarca; victoria contundente a pesar de las previsiones: En Cajamarca, mientras tanto, el Comité Ambiental comenzó un proceso de recolección de firmas para que la consulta popular fuera convocada por iniciativa popular, como lo establecía la nueva ley de participación. Esta era la única fuente de convocatoria posible, pues Julio Roberto Vargas, candidato ambientalista a la alcaldía no había podido ganar las elecciones a pesar de haber triplicado su votación con respecto a las elecciones pasadas. (El Colombiano, 2019)

Se recogieron 3300 firmas gracias al trabajo del Comité promotor de la consulta que reunía a varios grupos del Comité Ambiental pero también incluía a varios presidentes de juntas de acción comunal e individuos que se sumaban a la causa. Igualmente participaron varias redes de organizaciones nacionales e internacionales a través de talleres y visitas puerta a puerta para dar a conocer la propuesta de la consulta y el procedimiento para salir a votar. Para ese momento, Cajamarca ya representaba a nivel nacional e internacional un referente de resistencia al extractivismo gracias a la difusión mediática que el proceso había recibido.

A estas acciones se sumó un conjunto de decisiones judiciales que ratificó el mecanismo de consulta popular para asuntos mineros, y que produjo un desequilibrio en la disputa jurídico-política a favor de las entidades territoriales. La Corte Constitucional se pronunció a través de dos sentencias: La C-273 y la T-445 de 2016. En el caso de la primera, los magistrados de la Corte Constitucional establecieron una postura definitiva en torno al artículo 37 del Código Minero declarando la inexecutable del artículo al considerar que su aplicación vulnera de manera directa la aplicación de la ley orgánica de ordenamiento territorial (Sentencia C-273 de 2016).

Tres meses después de esta decisión, la Corte Constitucional produjo la sentencia T-445 de 2016 como resultado de la acción de tutela interpuesta por la ciudadana (y concejal del municipio de Pijao) Liliana Mónica Flórez Arcila en contra del Tribunal Administrativo del Quindío. En esta sentencia se evaluó la validez de la consulta popular convocada por el Alcalde de Pijao y se resolvió que “los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera” (Sentencia T-445 de 2016 “Resuelve”)

Se trata de la primera vez que se defiende judicialmente a la consulta popular como herramienta política en defensa del ambiente y en contra de proyectos de extracción a gran escala. A partir de este precedente, los diferentes grupos que se oponían a proyectos de extractivos se afianzaron en la estrategia de la consulta popular como herramienta de resistencia y de acción, y consideraron a la Corte Constitucional como entidad garante. Para el 2017, ya había entonces 8 consultas realizadas (a la que se sumaría la de Cajamarca) y 54 propuestas de consultas más.

El gobierno central fue tomado nuevamente por sorpresa, pues si bien el poder judicial había tomado algunas decisiones relativamente favorables a la concertación ciudadana, nunca había sido tan contundente (Entrevista a Diana Rodríguez-Franco, noviembre 2018). Adicionalmente, tanto el gobierno nacional como el Congreso de la República estaban concentrando sus esfuerzos y recursos en el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC que se firmó en agosto de 2016. El presidente Santos que había sido reelegido en 2014 tenía como principal apuesta política este acuerdo y decidió darle legitimidad a través de un plebiscito en el que se preguntaba a la ciudadanía si estaba de acuerdo o no con el mismo. El hecho de usar un mecanismo de participación directa para su “propuesta bandera” lo limitaba entonces para pronunciarse públicamente en contra de las consultas populares.

Los resultados del plebiscito fueron, sin embargo, negativamente sorprendentes para el presidente Santos. Después de varios años de negociación y de concretar un acuerdo que pretendía superar las razones estructurales del conflicto armado colombiano, el 51% de los colombianos votaron “no” al acuerdo. Las razones son diversas y exceden el propósito de este trabajo; sin embargo, este rechazo al acuerdo de paz fortaleció al partido Centro Democrático encabezado por el expresidente y ahora senador Álvaro Uribe por haber sido el

primer opositor del acuerdo; con él, se fortalecieron institucional y socialmente algunas posiciones de apoyo a la minería a gran escala como parte fundamental del desarrollo económico del país. La consulta popular de Cajamarca debía realizarse lo más pronto posible antes de que el panorama político se complejizara aún más.

El 30 de agosto de 2016 el Concejo municipal que en las elecciones de 2015 había logrado tres concejales del Polo Democrático (partido que se opone a *La Colosa*) aprobó con ocho votos a favor y tres en contra la realización de la consulta popular. El siguiente paso se encontraba nuevamente en el Tribunal Administrativo del Tolima que como en sus actuaciones anteriores, aprobó la constitucionalidad de la pregunta.

Esta vez fue la misma empresa AngloGold quien interpuso una tutela en contra de la decisión, por lo que el Consejo de Estado se vio obligado a pronunciarse. Así, la sala quinta de la entidad decidió revocar la sentencia de constitucionalidad del Tribunal por considerar que la pregunta “carecía de neutralidad y lesionaba la libertad del votante” (Sentencia 2017 C.E). La pregunta estaba planteada en los siguientes términos:

¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas, o afectación de la vocación tradicional agropecuaria del municipio, con motivo de proyectos de naturaleza minera? (El Tiempo, 21 de enero de 2017)

La pelea entre AngloGold y el Comité Ambiental representado por fin en el concejo municipal acerca del uso de ciertos términos no era una cuestión superflua, pues detrás de las palabras se encuentran tanto los límites como las posibilidades en el mundo jurídico. Era claro que la intención del Comité era reafirmar (sino crear) la vocación del municipio en la pregunta y juzgar a la empresa por actividades contaminantes. De ahí la molestia de la trasnacional.

En un acto más político que jurídico, el Tribunal Administrativo se sometió estratégicamente a la decisión del Consejo de Estado sin desamparar el proceso organizativo de Cajamarca, por lo que en enero de 2017 declaró la inconstitucionalidad de la pregunta, sugiriendo inmediatamente una nueva, lo que era garantía de que sería aprobada. La nueva y definitiva pregunta quedó así: ¿Está usted de acuerdo, sí o no, que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras? (El Tiempo, 21 de enero de 2017).

La pregunta resultaba problemática para el Comité Ambiental de Anaime y Cajamarca porque la forma de plantearla perjudicaba a los mineros artesanales del municipio. Si bien no eran muchos, algunos de ellos pertenecían al Comité por la afectación que representaba la empresa para sus actividades. Sin embargo, el Comité fue consciente de que se trataba de una única oportunidad y se pusieron de acuerdo para continuar con el proceso. (Reporte de campo No.2, junio de 2017)

Como si no hubiera sido suficiente, en medio de esta tensión jurídica el alcalde de Cajamarca William Poveda sufrió un infarto y murió sin poder convocar a la consulta. Poveda pertenecía al partido de la U, que representaba al presidente Santos, y a pesar de que en algunas reuniones públicas intentó demostrar cierta simpatía hacia el comité en defensa del territorio, su último año de gobierno estuvo marcado por un apoyo directo al proyecto de *La Colosa*. Prueba de ello es el comunicado emitido por AGA tras su muerte el pasado 12 de diciembre de 2016:

En menos de un año, marcó un nuevo rumbo de progreso para el futuro del municipio. Al pueblo cajamarcuno, nuestro sentimiento de respeto y consideración por esta pérdida irreparable y nuestra promesa de que en su memoria seguiremos adelante con los proyectos que el alcalde tenía trazados para mejorar la vida de su amado municipio (Comunicado AGA, diciembre 11 de 2016).

La situación anterior implicaba la realización de elecciones atípicas en el municipio porque el mandatario no había cumplido ni la mitad de su periodo. Había entonces dos elecciones en juego: la del nuevo Alcalde que quedó estipulada por la Registraduría para el 19 de marzo de 2017 y la de la Consulta Popular para el 26 de marzo. El temor del Comité Ambiental era alcanzar el umbral necesario de participación para que la consulta fuera válida. En este caso la ley establece que debe ser el 30% del censo electoral que para el municipio de Cajamarca era de 5.500 personas. ¿Saldrían a votar los habitantes en dos ocasiones tan próximas en el tiempo, y en un municipio cuya población vive mayoritariamente en las zonas veredales y no en la cabecera municipal?

Desde el 213 ya se habían formado grupos en Cajamarca para la defensa del proyecto como la corporación Dialoga encabezada por Plinio Valencia, dos veces alcalde de

Cajamarca y diputado de la Asamblea Departamental³⁹; y la Asociación Aprominca, fuerte promotora del lema “la minería bien hecha” promovido desde el Ministerio de Minas y Energía y desde la Agencia Nacional de Minería. La estrategia para la consulta por parte de estos grupos y, sobre todo, de la empresa multinacional que según las declaraciones de Carlos Hernando Encizo, exgerente de asuntos corporativos del proyecto *La Colosa* ha financiado a todos los partidos políticos del Tolima (Las dos orillas, agosto de 2017), fue invitar a los habitantes al abstencionismo con el propósito de que la consulta no alcanzar el umbral necesario. Por otro lado, el Comité Ambiental afirma que la apuesta económica fuerte por parte de la empresa era para las elecciones de la Alcaldía; efectivamente el candidato conservador Pedro Pablo Marín ganó las elecciones del 12 de marzo. De algún modo, este triunfo hizo que la empresa bajara la guardia para la consulta popular. (Reporte de campo No. 2, junio de 2017)

Sin embargo, la red de comités ambientales, junto con cientos de estudiantes de universidades públicas y varias organizaciones nacionales e internacionales, se unieron voluntariamente para hacer una campaña vereda por vereda. El día de la elección, hubo varios buses con el fin de llevar a las personas a sus puestos de votación, y el centro del pueblo estaba lleno de banderas y lemas en defensa del agua.

3.4 Tercer episodio de la contienda: Una victoria local contundente que asusta

Los resultados de la consulta realizada el 26 de marzo de 2017 fueron los siguientes:

Imagen 2. Resultados de la votación de consulta popular en Cajamarca

RESULTADOS DE LA VOTACIÓN BOLETÍN 10		
Opción	Porcentaje	Votos
 SI	1.21%	76
 NO	97.92%	6165
TOTAL VOTOS VÁLIDOS		6241

Fuente: Las dos orillas (marzo de 2017) “David venció a Goliat: Cajamarca dijo NO a la megaminería” Consulta electrónica.

³⁹ Las Asambleas Departamentales son corporaciones de elección popular —por un periodo de cuatro años—, que ejercen control político sobre los actos de los gobernadores, secretarios del despacho, gerentes y directores de institutos descentralizados (El Herald, 2015)

A las 4:45 de la tarde se entregaron los resultados oficiales y el júbilo en la plaza principal explotó.⁴⁰ Se trataba de un logro sin precedentes en la historia del país que permitió fortalecer otros procesos territoriales. Fue así como los municipios de Cabrera y Arbeláez en Cundinamarca, el municipio de Cumaral en Meta, el municipio de Pijao en Quindío y el municipio de Jesús María en Santander realizaron sus consultas populares en 2017, obteniendo el mismo resultado que en Cajamarca, Tauramena y Piedras: un rotundo no a las actividades de extracción minera y de hidrocarburos (El Tiempo, 2017)

El júbilo del Comité Ambiental y de todos los sectores que habían apoyado los procesos territoriales de consulta popular se manifestó igualmente en la IX Marcha Carnaval de Ibagué en junio de 2017. La asistencia superó las 120.000 personas, dentro de las que se encontraban comités ambientales de varios municipios y estudiantes de todas las edades. (Reporte de campo No. 1, junio de 2017)

En términos organizativos a nivel nacional, nació ese mismo año el Movimiento Nacional Ambiental que articula a distintas organizaciones de base, plataformas ambientalistas y ONG “con el objeto de seguir fortaleciendo los procesos de defensa del agua, la vida y los territorios que se oponen a la imposición de proyectos mineros, petroleros e hidroeléctricos por todo el territorio nacional” (Página oficial, 2020) Desde esta articulación se han venido redactando declaraciones con el fin de respaldar el resultado de las consultas y se han realizado algunas manifestaciones para presionar al gobierno actual a sentar una posición más clara frente al medio ambiente. En términos jurídicos, sin embargo, el alcance del movimiento es más limitado por la diversidad de las organizaciones.

En cuanto al fortalecimiento de las redes internacionales, desde Cajamarca sabían de la importancia de esta misión ya que desde el triunfo de la consulta eran conscientes de que se trataba de la primera victoria en una batalla que se iba a extender porque la discusión de fondo era más profunda, y que los aliados no iban a venir de la escala nacional. (Reporte de campo No.2, junio de 2017) Fue entonces cuando Camila Méndez, miembro de *Cosajuca*, viajó a Londres en diciembre de 2017 para participar del *Environmental and human rights defenders challenge*, una propuesta que reunía a defensores ambientales de Filipinas,

⁴⁰ Para ver imágenes de la jornada electoral consultar el video realizado por *Cosajuca* en la siguiente liga: <https://www.youtube.com/watch?v=0AozrJdc644>

Colombia. El propósito era desafiar la "mines and money conference" que reúne a más de 2000 empresas mineras, entre ellas, AngloGold Ashanti.

En términos de escala regional o departamental, las acciones que buscaron proteger la decisión de la consulta vinieron de las dos entidades que habían apoyado el proceso desde 2013: Cortolima y el Tribunal Administrativo del Tolima. En el caso de Cortolima, la entidad ambiental declaró en diciembre de 2017 12.946 hectáreas del páramo Anaime Chili, perteneciente al municipio de Cajamarca como zonas protegidas. Según se informó, la zona registra un potencial hídrico de 8.943 milímetros al año de agua y con la resolución se establecieron instrumentos financieros para formular el plan de manejo ambiental a mediano y largo plazo, previendo que los posibles cambios en la administración de la entidad no afectaran la decisión. (Ondas de Ibagué, diciembre de 2107) Adicionalmente, esta decisión pone trabas administrativas a futuro a cualquier empresa que quiera explorar la zona.

Ocho meses después, Cortolima emitió la Resolución 1963 de 2018 con el fin de reglamentar la consulta popular de Cajamarca y estableció que “no se otorgarán más licencias ambientales, concesiones de agua, traspasos, permisos y demás autorizaciones para el uso de recursos naturales que tengan como finalidad el desarrollo de proyectos y actividades mineras en la jurisdicción del municipio de Cajamarca” (Cortolima, Resolución 1963 de 2018) Nuevamente, a pesar de que se trata de decisiones administrativas de nivel regional y no judiciales o legislativas de nivel nacional, son decisiones que dificultan a futuro las acciones de los interesados en profundizar en el modelo minero-energético.

Por su parte, el Tribunal Administrativo del Tolima ordenó el cese definitivo de actividades mineras en las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello al declararlos sujetos de derecho. (Semana sostenible, junio de 2019) Todos ellos se verían afectados con un proyecto aurífero como el de *La Colosa*. ¿Serían estas acciones suficientes para frenar el impulso de la “locomotora minera” que venía imponiéndose desde 2001 en Colombia? Sin duda, la velocidad se redujo, pero las estrategias para reactivarla se multiplicaron, como se explicará a continuación.

Decisiones y acciones para favorecer el modelo extractivo: El primero en reaccionar después de la consulta popular de 2017 fue el ministro de Minas y Energía quien el día siguiente a las votaciones afirmó que la consulta popular no tenía la capacidad de cambiar la ley ni tiene la capacidad de cambiar las decisiones tomadas hacia atrás (refiriéndose en este

caso a las concesiones otorgadas por el Estado colombiano a la empresa multinacional).

Adicionalmente, el ministro afirmó:

Este mecanismo de participación ciudadana no tiene la capacidad de cambiar el Estado Social de Derecho, es decir, de alterar los equilibrios de los poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y las Cortes. Me refiero a que esta es una consulta, localizada en un municipio, donde se expresó la voluntad de las comunidades y que tiene el poder de darles una orden a su alcalde y a su concejo municipal, pero 6.100 personas no tienen la capacidad de romper el Estado Social de Derecho. Aquí quien define el manejo legal de esto es el Congreso de la República. (El Espectador, marzo de 2017)

Lo que implícitamente se estaba afirmando es que las decisiones locales no tienen cabida sobre los intereses nacionales, y hay que recordar que en el caso colombiano la actividad minera es considerada “actividad de interés público” según el código minero vigente. A pesar de la confusión que produjeron sus declaraciones por contradecir lo que la Corte Constitucional y la misma Constitución Política establecían, éstas fueron acogidas positivamente tanto por la AngloGold como por los sectores industriales y empresariales del país, y este argumento de que las decisiones de las consultas no tienen un carácter retroactivo sobre las decisiones que ya se han tomado ha comenzado a tomarse como un argumento jurídico por quienes defienden la extracción minera a gran escala.

La segunda acción en contra de la consulta popular fue la decisión del Ministerio de Hacienda de establecer que los recursos con los que se financian las consultas populares deben provenir de los municipios (Portafolio, agosto de 2017). Lo que se observa entonces es una disputa superficialmente administrativa y de gestión de recursos financieros que encierra una disputa política para limitar la capacidad de los municipios de tomar sus propias decisiones.

Finalmente, se redactaron dos proyectos de ley para presentar en el Congreso y regular la participación ciudadana: el primero fue presentado por el Partido de la U que cobijaba al presidente de la República presentó en el Congreso una iniciativa de ley para “la modernización de los mecanismos de participación ciudadana”. En este se establece una “licencia social” como requisito para los proyectos de alto impacto social y ambiental en los territorios y que será un ejercicio previo al de convocar a consultas populares. Se proponía que estas licencias fueran obtenidas a través de talleres especializados y audiencias abiertas con las comunidades, las autoridades locales y nacionales y las empresas involucradas

(Senado de la República, agosto de 2017). A pesar de parecer a simple vista una opción adecuada para tener en cuenta las voces de los habitantes sobre las decisiones que afectan sus territorios, podría tratarse de un mecanismo que, al igual que las consultas previas para las comunidades indígenas y afro, se convierte en una herramienta formal vacía sin fuerza vinculante que termina legitimando muchas veces las acciones de las empresas multinacionales.

El segundo proyecto de ley fue redactado desde el Ministerio de Minas y Energía cuyo propósito según el ministro Germán Arce era el de “darles [sic] una regla clara a los inversionistas, debería quitar parte de esa incertidumbre que se ha generado por el activismo de algunos tribunales y cortes por estas consultas, así como la sensación de riesgo que se está observando” (El Colombiano, abril de 2017). Con estas declaraciones se hace obvia la posición del gobierno nacional frente al modelo extractivo como prioridad, y los inversionistas como los únicos ciudadanos dignos de ser escuchados y protegidos jurídicamente. Lo más problemático de este proyecto de ley es que pretendía ser presentado en el Congreso a través del mecanismo “fast track”, es decir, un mecanismo creado en el Congreso para aprobar el marco legal de los acuerdos de paz (reconstruidos a partir de los resultados del plebiscito) de manera expedita y sin los debates necesarios para otro tipo de leyes. Como afirmaba César Rodríguez Garavito de la organización *DeJusticia* “el gobierno no puede regular consultas populares sobre minería por fast track. No tiene nada que ver con el acuerdo de paz” (El Colombiano, abril de 2017)

Para fortuna de los opositores al proyecto *La Colosa*, el proyecto de ley no prosperó. Mientras tanto, AngloGold Ashanti emitió un comunicado el 27 de abril de 2017 en el que anunciaba la suspensión de las actividades en Cajamarca y del que se extrae lo siguiente:

Diversas razones que van desde lo institucional, lo político, y particularmente lo social con la reciente consulta, nos obligan a tomar la desafortunada decisión de detener todas las actividades en el proyecto y con ello el empleo y la inversión, mientras se le da certeza a la actividad minera en el país y en el Tolima.

Lamentamos detener la generación de empleo en la región, el impulso a los proyectos de fortalecimiento agrícola, ganadero y comercial en Cajamarca, el trabajo conjunto con las comunidades y autoridades municipales para promover proyectos en salud, educación, servicios públicos e infraestructura, entre otros, necesarios para cualquier municipio en Colombia.

Seguiremos trabajando en la búsqueda del diálogo constructivo y sincero que necesita el sector minero en Colombia y del cual somos parte todos:

comunidades, empresas y Gobierno; aceptando que las comunidades locales son parte fundamental del debate y deben convertirse en promotores de desarrollo para las regiones. (AngloGold Ashanti, comunicado abril de 2017)

Del comunicado se desprenden varios asuntos: el primero es que la consulta popular es definida por la empresa como un obstáculo social, negando su carácter institucional y político; el segundo es que al enunciar los supuestos aportes de la empresa (generación de empleo, promoción de salud, educación, entre otros) se están enunciando funciones que corresponden directamente al gobierno pero que en el marco del modelo extractivista neoliberal han pasado a ser suplidos por empresas transnacionales como AngloGold. Finalmente, el último párrafo en el que se acepta que las comunidades locales son parte fundamental del debate, la empresa busca mostrarse democrática y convocar a un diálogo que desde 2013 se rompió con el Comité Ambiental.

Sobre este último punto, hay que reiterar lo planteado en el capítulo de contexto acerca de lo que el neoliberalismo entiende por diálogo y participación. Si bien los considera requisitos para todos los procesos, no se trata de posibilidades reales de disentir sino de mecanismos disfrazados de tecnicismos que recogen algunas preocupaciones ciudadanas, pero que terminan imponiendo un modelo político y económico particular.

Esta es la misma posición adoptada por el gobierno nacional a través del Ministerio de Minas y Energía y de la Agencia Nacional de Minería ya que en los diversos foros, debates y presentaciones que se dieron tras la consulta popular de Cajamarca, los funcionarios del gobierno nacional solían señalar que no se trataba de negar la participación sino de votar de manera informada, como si oponerse a un proyecto extractivo fuera simplemente el resultado de la desinformación y como si se tratara de una discusión meramente técnica. La despolitización es una de las herramientas más poderosas dentro del modelo neoliberal. (Swyngedouw, 2011)

Igualmente, la posibilidad de negarse ante proyectos extractivos es, para el gobierno nacional, extralimitarse en la participación (como si se tratara de grados). Así lo expresaba Silvana Habbib, presidente de la Agencia Nacional de Minería (ANM) en la audiencia pública de 2018 convocada por la Corte Constitucional. “El camino es la participación efectiva e informada pero nunca la prohibición de una actividad constitucionalmente

reconocida y legalmente promovida...Una interpretación que incluya prohibición no es armonizable con la constitución”⁴¹ (Audiencia Pública, abril de 2018)

Justamente con esa visión la ANM comenzó desde 2016 y tras la sentencia T-445 de 2016, un “programa de relacionamiento con los territorios” para lograr participación “efectiva, oportuna y permanente” en palabras de Habib (Audiencia Pública, abril de 2018). Así, en julio de 2017 la Agencia anunciaba que había logrado 91 concertaciones, y para octubre de ese mismo año, el número ascendía a 127 (La Silla Vacía, junio de 2018) Tras un trabajo de seguimiento jurídico muy completo que implicó la revisión de 105 de las 135 actas de los procesos de concertación obtenidas a través de dos derechos de petición, las investigadoras Helena Durán y Diana Rodríguez pudieron determinar que además de que los procesos de concertación no están regulados por ningún acto administrativo (desconociendo el principio de legalidad), las reuniones no contribuyen a una concertación real puesto que la Agencia informa a los alcaldes (sólo con ellos se reúne) del potencial minero del municipio, pero no da espacio a controvertir el proyecto que se está presentando. (La Silla Vacía, junio de 2018)

Este tipo de mecanismos de concertación han sido posibles por el enorme vacío legal que ha dejado el Congreso, pues a la fecha no ha sido posible expedir la ley que permita dar cumplimiento a la solicitud de la Corte Constitucional. El llamado de la Corte se deriva del reconocimiento de que esta decisión no puede venir unilateralmente del poder ejecutivo mientras que el poder legislativo de alguna forma representa una cierta diversidad territorial.

En ese sentido, varios grupos ambientalistas vieron en las elecciones legislativas de marzo de 2018 la oportunidad para ingresar en la contienda política. Uno de ellos fue el mismo Renzo García, del Comité Ambiental de Ibagué, quien se postuló para ser representante a la Cámara por el departamento del Tolima. Las divisiones entre el partido verde y el Polo Democrático en el Tolima terminaron afectándolo y no logró obtener la curul, Sin embargo, con un resultado de 11.411 votos, quedó demostrado el potencial electoral a nivel departamental del Comité Ambiental (A la luz pública, mayo de 2019).

La apuesta se hizo entonces para las elecciones locales de 2019, en las que esta vez Renzo sí logró obtener una curul como diputado de la Asamblea Departamental, demostrando

⁴¹ Para ver la audiencia pública completa consultar la siguiente liga:
<https://www.youtube.com/watch?v=TYR51Ow3bGk>

que para los movimientos de base es más sencillo acceder al poder ejecutivo debido a que se encuentra descentralizado territorialmente y desde ahí producir cambios jurídico-políticos.

Esto no es del todo negativo, teniendo en cuenta que muchas veces se sobreestima el poder jurídico del Congreso de la República cuando las decisiones más importantes en términos de control territorial son tomadas e implementadas muchas veces desde el poder judicial y el poder ejecutivo en todos sus niveles, probablemente porque el Legislativo nacional está sometido a una enorme agenda y a un enorme proceso de negociación de la misma al ser tan diversa su composición. De todos modos, sigue siendo un lugar privilegiado de incidencia política y de acceso a cierta información que no está siempre disponibles para las organizaciones sociales de base.⁴²

Fue positivo entonces que en las elecciones legislativas de marzo de 2018 la bancada del Partido Verde, del Polo Democrático y de la lista de Decentes (partidos más vinculados con la izquierda y el centro) se fortaleciera para hacer contrapeso a partidos políticos abiertamente favorables al modelo extractivo. Al obtener un resultado de 2.500.000 votos, lograron obtener el 20% del control parlamentario (El espectador, marzo de 2018), cifra muy importante dentro del contexto colombiano, ya que históricamente la izquierda ha estado estigmatizada.

Una nueva relación entre el poder ejecutivo nacional y el poder judicial: A pesar del fortalecimiento parlamentario de la bancada que había venido apoyando las consultas populares, en ese 2018, dos hechos cambiaron la relación entre el gobierno nacional y la Corte Constitucional que hasta entonces había sido tensa: el primero es la renovación de cinco de los nueve magistrados de la Corte Constitucional dentro de los que se destacan Cristina Pardo -antigua secretaria jurídica de la presidencia y pieza clave para la mediación entre las altas cortes y la presidencia-, Alejandro Linares, abogado del sector corporativo y exvicepresidente de Ecopetrol (La Empresa Nacional de Petróleos) y Diana Fajardo, antigua directora de políticas y estrategia para la defensa jurídica de la Agencia de Defensa Jurídica (La Silla Vacía, junio de 2018).

⁴² Dentro de una de las reuniones del Comité Ambiental de Anaime y Cajamarca pude comprobar la relación entre la Unidad de Trabajo Legislativo del senador Iván Cepeda del Polo Democrático y algunos miembros del Comité, al escuchar que esta unidad les permitía acceder a información sobre los títulos mineros vigentes de AGA en Cajamarca, así como los miembros del Comité enviaban a la unidad información geográfica sobre los mismos.

El hecho de que Alejandro Linares y Diana Fajardo provinieran de sectores en los cuales se defendía abiertamente el modelo extractivo en Colombia (uno desde el sector petrolero y otra desde la producción jurídica del gobierno nacional) motivaron al Movimiento Nacional Ambiental a denunciar lo que llamaron la “captura corporativa” de las Altas cortes.

El segundo hecho que influyó en la disputa socio-ambiental fue la elección de Iván Duque del partido Centro Democrático como presidente de la República para el período de 2018-2022. Esta elección tuvo dos efectos: la amenaza al cumplimiento de los acuerdos de paz firmado por el anterior presidente y la guerrilla de las FARC (dentro del cual se encuentra un componente territorial muy importante que defiende la autonomía y el ambiente) y la intensificación del modelo extractivo a través de la aprobación de prácticas como el fracking (Semana Sostenible, agosto de 2018).

Con este contexto, en abril de 2018 la Corte convocó a una audiencia pública para producir una sentencia de unificación en torno a las consultas populares y la actividad minera. Lo anterior fue el resultado de una acción de tutela interpuesta por la empresa Mansarovar Energy Colombia contra el Tribunal Administrativo del Meta por haber considerado válida la consulta popular en el municipio petrolero de Cumaral. El hecho de que una empresa trasnacional interponga una tutela alrededor del tema, muestra la plasticidad de los contenidos y las herramientas de derecho, pues en medio de la disputa, la tutela ha servido como defensa y oposición al modelo extractivo.

A diferencia de otras consultas, la de Cumaral se oponía a las actividades de extracción de hidrocarburos, actividad histórica de gran relevancia económica para Colombia.⁴³ Adicionalmente, la consulta fue realizada después de que la empresa trasnacional ya había comenzado su etapa de explotación. Es posible que estos dos argumentos hayan resultado estratégicos para que la Corte Constitucional seleccionara esta acción de tutela, pues ello les permitía un mayor margen político y jurídico para un eventual cambio de jurisprudencia.

Los argumentos de los intervinientes en la audiencia pública revelan una mayor apropiación de la jurisprudencia de la Corte y llama la atención que usando los mismos principios - autonomía territorial, Estado unitario y, sobre todo, concurrencia, coordinación

⁴³ Según la Contraloría General de la Nación “En el caso particular del Gobierno Nacional Central (GNC), la caída de los ingresos generados por el sector de hidrocarburos aumentó el desbalance fiscal al pasar de un déficit de 2,4% del PIB en 2013 a 3,9% del PIB en 2015” (2017: 4)

y subsidiariedad- estos fueron usados de maneras diferentes (y a veces opuestas) por los diversos actores. Mientras algunos afirmaban que prohibir el veto de la actividad minera desde el municipio era continuar con el presente jurisprudencial del cual la sentencia T-445 de 2016 era una excepción, otros afirmaban que permitir al municipio decidir sobre la minería equivalía igualmente a continuar con el precedente que terminó confirmándose con la sentencia referida.

El 10 de octubre de 2018, la Corte dictó la sentencia SU-095 de 2018 en la que se prohíbe usar la consulta popular como mecanismo para excluir actividades mineras por parte de las entidades territoriales. Los principales argumentos de la Corte para una decisión que parecía para algunos sectores contradecir su propia jurisprudencia pueden resumirse de la siguiente manera:

a) La Corte se aparta definitivamente de la decisión tomada en la sentencia T-445 de 2016 porque “en dicha providencia la Sala Sexta hizo una interpretación limitada y aislada de postulados y principios definidos en la Constitución Política, que la llevaron a autorizar a las autoridades locales para prohibir la minería” (Sentencia SU-095 de 2018)

b) Ni la Nación ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los Recursos Naturales no renovables. Ello implica que las entidades territoriales no tienen competencia “de veto” sobre los recursos del subsuelo y debe, entonces, primar los principios de concurrencia y coordinación.

c) En el asunto particular de la consulta popular como mecanismo de participación la Corte afirma que: “es un instrumento focalizado y limitado que no permite discusiones ampliadas, sistemáticas e integrales de una manera compleja como es la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales”. (Corte Constitucional, Sentencia SU-095 de 2018)

d) Se establece que la protección del medio ambiente es fundamental, para lo cual se fijaron los criterios que debe seguir el poder legislativo para regular la participación ciudadana en asuntos ambientales.

La decisión de la Corte Constitucional era contradictoria con la sentencia 2018-00083 de la sala cuarta del Consejo de Estado, entidad que una semana antes había establecido que los municipios no solo tenían el derecho sino la obligación de hacer consultas populares en asuntos mineros. Esta posición se basó en el artículo 33 de la ley 136 de 1994 que establece

la obligatoriedad de la realización de una consulta popular “cuando el desarrollo de cualquier proyecto, incluyendo los minero-energéticos, amenace con generar cambios sustantivos del uso del suelo que den lugar a una transformación de las actividades tradicionales del ente territorial” (Consejo de Estado, Sentencia 2018-00083 de 2018). Con esta decisión la sección cuarta del Concejo revocaba la decisión tomada por la sección segunda de la misma entidad en febrero de 2018. En la decisión de febrero se negaba el amparo al derecho fundamental del debido proceso al municipio de Urrao que había firmado un acuerdo municipal para prohibir la minería y había sido frenado por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Más impresionante entonces que la disputa y contradicción entre las Altas Cortes del poder (Corte Constitucional y Consejo de Estado), es la disputa entre las salas del Consejo de Estado, confirmando una vez más que el Estado no es un actor sino un campo de poder en el que cada parte tiene un determinado grado de poder y una posición que negocia permanentemente.

Hay un elemento adicional para el análisis en la sentencia de octubre del Consejo de Estado. A pesar de que el artículo 33 de la ley 136 de 1994 establecía la obligatoriedad de la consulta popular en temas mineros casi veinte años antes de la primera consulta en estos asuntos, y que las organizaciones jurídicas que apoyan los procesos organizativos de Cajamarca e Ibagué habían venido usando este argumento jurídico en su lucha, sólo fue hasta la sentencia del Consejo de Estado que este elemento tuvo relevancia para la Corte Constitucional; sólo fue hasta que el Estado mismo en una de sus ramas de poder mencionara la ley para que tuviera “vida jurídica”.

La respuesta de la Corte Constitucional ante la existencia de esta contradicción legal se dio a través de la sentencia T-342 de 2019 en la cual se revoca la sentencia de octubre del Consejo de Estado y se insta nuevamente al Congreso a crear un mecanismo de concertación para asuntos mineros entre las entidades territoriales. Adicionalmente, la Corte declaró la inexecutable del artículo 33 de la ley 136 de 1994 sin mayores explicaciones jurídicas ni sentencias de por medio. En la rueda de prensa ofrecida por la magistrada Gloria Stella Ortiz, se afirmó lo siguiente:

Si es un asunto que me interesa solamente a mí, municipio yo puedo seguir adelante con las reglas de la 1757. Puedo aplicar...la 1757 hace referencia a los mecanismos de participación ciudadana común y corriente y ahí pues tiene unas reglas del juego. Si es un asunto que tiene un impacto, o que está muy cerquita con los intereses de la nación tiene que esperar una ley orgánica”

(Video publicado en la página de Facebook de la Corte Constitucional, febrero de 2019).

De este modo, el camino jurídico para las consultas populares en asuntos mineros parecía cerrarse.

La estrategia jurídica de los diversos grupos que se oponen al modelo extractivo en Cajamarca y en Colombia fue la interposición de una acción de nulidad de la sentencia SU-095 de 2018. Igualmente, y reconociendo que la Corte Constitucional había dejado de ser una aliada mientras que la sala cuarta del Consejo de Estado los venía favoreciendo, el Comité Ambiental de Anaime y Cajamarca, con el apoyo de *Tierra Digna* y A.I.D.A armaron una estrategia durante varios meses para solicitar la suspensión de los títulos mineros de AngloGold Ashanti a través de una demanda de nulidad; de este modo se pasaba la disputa jurídica del campo del derecho constitucional al campo del derecho administrativo. La demanda fue presentada en junio de 2019, momento que coincidió con la declaración de los campesinos como sujetos de derecho por parte de la Procuraduría General de la Nación.⁴⁴

Hasta ahora el relato construido demuestra que existe una fuerza asimétrica entre quienes representan al Estado a nivel nacional y quienes lo hacen a nivel regional y local, pero también entre el poder ejecutivo, el poder judicial y el poder legislativo. Igualmente, el acercamiento etnográfico y documental me permitió observar cómo se ejerce la hegemonía estatal, pero a la vez, cómo esta es permanentemente desafiada desde múltiples escenarios y por múltiples actores dentro y fuera de la institucionalidad gubernamental.

El último desafío puede encontrarse en los resultados de las elecciones locales de octubre de 2019, donde por primera vez desde el comienzo de la disputa en torno a *La Colosa*, Julio Roberto Vargas alcanzó el triunfo en la alcaldía de Cajamarca y desde allí prometió defender la consulta popular y el territorio del municipio. Igualmente, Renzo García del Comité Ambiental de Ibagué se convirtió en diputado de la Asamblea Departamental, como se había enunciado, y tanto las principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Bucaramanga) como pequeños municipios incluidos en planes de explotación minera quedaron en manos de políticos que se oponen al actual proyecto extractivo. La disputa parece continuar entonces desde lo local mas no en lo local, pues es posible comprobar que

⁴⁴ El 17 de diciembre de 2018 la Organización de Naciones Unidas había firmado la Declaración de los derechos de los campesinos

desde allí se activan y convocan distintas especialidades, y se produce un cambio institucional que modifica el interior del Estado.

En términos de sociología jurídica, es posible comprobar que el derecho es, como afirma Antonio Azuela, inherentemente indeterminado, y que la participación ciudadana exige la revisión de los contenidos y de los enunciados jurídicos “más allá de los jueces y de otros operadores jurídicos (Azuela, 2006: 56)

4. Reflexividad territorial dentro del conflicto alrededor de *La Colosa*

El objetivo de este último capítulo es reconstruir la productividad social del conflicto, centrándonos más específicamente en los efectos producidos por aquello que Patrice Melé (2009) ha denominado *régimen de reflexividad territorial*, es decir, la relación entre el territorio y la acción pública.

En los conflictos socio-ambientales se produce una transformación en los sujetos sociales involucrados. Por un lado, los poderes públicos se ven obligados a mirarse a sí mismos y evaluar los modos en los cuales buscan imponer sus decisiones y acciones; esto se denomina *reflexividad institucional*. Por otro lado, los habitantes que desafían las imposiciones del Estado, desarrollan una *reflexividad societal* en tanto visibilizan nuevos valores y representaciones del territorio y del Estado, así como construyen materialmente el territorio a través de la interacción.

El resultado de esta reflexividad doble se concreta analíticamente en el concepto de *transacción territorial*, una noción que se deriva de la propuesta sociológica de *transacción social* elaborada por Rémy, Voyé y Servais (1978-1980) con la que se busca analizar cómo los sujetos sociales llegan a una transigencia práctica en situaciones de conflicto. (Melé, 2014: 21). En esa medida, la *transacción territorial* se caracteriza por poner en juego “un debate sobre los valores, introduce una negociación sobre lo que había sido presentado a priori como incompatible y no negociable [...] y desemboca muy frecuentemente en la construcción de una transigencia negociada y en la aceptación de las modalidades particulares de apropiación del espacio, de la vida juntos o de la vida con otros (Melé, 2014:21)

Frente a este concepto es necesario hacer tres acotaciones: la primera es que si bien todo conflicto puede llevar a procesos de transacción territorial, o en otras palabras, a consensos temporales sobre el territorio, dichos consensos no siempre se dan en todas las escalas territoriales ni entre todos los sujetos involucrados, por lo que es fundamental reconstruir igualmente los procesos de ruptura, tensión y contradicción que se presentan dentro del conflicto para comprender de manera más amplia la productividad social del mismo.

En segundo lugar, la propuesta de Melé de estudiar la respuesta de los grupos sociales frente a la acción de los poderes públicos con respecto al territorio, no puede hacernos perder de vista que dicha acción surge muchas veces de lo que Diana Rodríguez Franco (2017) ha llamado una *activación ciudadana institucional*, es decir, como respuesta a un impulso que se activa desde lo local, como es el caso del conflicto en torno al proyecto *La Colosa*. No se trata entonces de que los movimientos sociales y grupos de base siempre “respondan” a la propuesta estatal, sino que muchas veces, la decisión y acción estatal frente al territorio es una respuesta a las demandas sociales que nacen en lo local.

Al respecto, Marta Domínguez nos recuerda que “la idea de la simple imposición estatal adjudica una coherencia exagerada al Estado. Adjudicar una coherencia exagerada al Estado implica usualmente una visión igualmente monolítica de las comunidades pensadas como poseedoras de un conocimiento autóctono, ancestral, congelado en el tiempo y vulnerable al contacto con otros saberes” (Domínguez, 2016: 205)

Por lo anterior, es fundamental comprender las acciones estatales de manera relacional entre los diferentes elementos y los diferentes actores con los cuales interactúa. Finalmente, dentro de esta tesis es fundamental incluir a la empresa AngloGold Ashanti como parte del proceso de reflexividad territorial, pues siguiendo la propuesta metodológica de Gabriela Merlinsky para el análisis de los conflictos socio-ambientales, “deberemos tomar a otros actores sociales que intervienen con diferentes recursos materiales y simbólicos en la definición de las condiciones de acceso a los bienes que están en disputa [...] Aquí es importante no excluir del análisis a los actores transnacionales que suelen ser los grandes “habilitadores” del financiamiento y apoyo internacional a las condiciones de implantación de proyectos, tecnologías, actividades contaminantes, etc.” (2015: 10) Dentro del trabajo etnográfico realizado fue posible comprobar que la empresa AngloGold Ashanti ha sido una pieza fundamental dentro del proceso de reflexividad territorial en el marco del proyecto de *La Colosa*.

Poniendo sobre la mesa estos tres puntos iniciales, este capítulo se organiza identificando, en primer lugar, las transacciones territoriales que se han dado en el marco del conflicto; en segundo lugar, se complementa analíticamente la propuesta de Melé con la identificación de cuatro procesos adicionales que surgen en el ejercicio de reflexividad territorial, y que pude identificar a partir de la observación en el trabajo de campo, así como

de los aportes teóricos de la sociología de los conflictos, la geografía jurídica y la antropología política. Los procesos adicionales son:

a) Surgimiento de contradicciones, tensiones y rupturas en el control territorial:

Partiendo de la premisa de que la productividad social de un conflicto no se restringe únicamente a los acuerdos logrados, es fundamental rescatar los otros tipos de relación social desencadenados, pues todos ellos constituyen el momento particular de socialización entre los actores involucrados, y son productivos en tanto transforman las relaciones sociales. (Merlinsky, 2015).

b) Activación de los múltiples significados de la ley: A partir de los aportes de la geografía jurídica, es posible reconocer que la ley siempre se encuentra situada y tiene un marco de referencia espacial (Braverman, 2014). Ello implica que tanto el significado que se otorga a una regla como la aplicación de la misma varía de un lugar a otro y de un grupo social a otro. Ello se hace evidente en el caso del proyecto de *La Colosa*, donde una herramienta jurídica como la consulta popular, adquiere un significado de lucha por el territorio para las comunidades que la usaron en 2013 y 2017, mientras que para el gobierno nacional se había tratado de un instrumento constitucional propio del espíritu participativo de la década de los noventa, pero sin ningún efecto real.

c) Construcción de estrategias institucionales: En este punto parto de la propuesta de Marina Wertheimer quien propone identificar la productividad de los conflictos a partir de lo que ha denominado *conocimiento contra-experto*, es decir, el conocimiento que se produce por medio de la reapropiación y construcción de conocimientos técnicos, ambientales y legales por parte de los movimientos sociales. Es así como surgen dentro de los conflictos socio-ambientales contra-expertos desde las organizaciones no gubernamentales, los centros de pensamiento y universidades que trabajan de la mano con las comunidades y que ejercen un rol no sólo de interlocutores sino de formadores de liderazgos y nuevas experticias.

A esta propuesta he realizado un aporte, pues el trabajo de campo me permitió comprobar que la creación de nuevas experticias no es un monopolio de los grupos sociales que desafían a las experticias socio-técnicas hegemónicas, sino que todas las partes involucradas en un conflicto socio-ambiental viven procesos de aprendizaje que les permiten crear nuevas experticias y, por lo tanto, nuevas estrategias. Tanto la empresa transnacional, como el Estado en sus distintos niveles territoriales experimentan procesos de reflexividad

(como ya nos advierte Melé) y, por lo tanto, construyen nuevos conocimientos y nuevos aprendizajes.

d) Construcción de Estado: Finalmente, lo que sucede en los procesos de conflictividad socio-territorial en términos de control territorial, es que cada uno de los componentes del Estado (conformado conjuntamente con sus habitantes) es reconstruido a partir de la disputa, pues los canales de comunicación entre las partes y los instrumentos para resolver las tensiones han quedado insuficientes. Este proceso de reconstrucción estatal es, como se advirtió en el capítulo teórico, un proceso relacional, enmarcado en relaciones de poder desiguales pero que desafían la hegemonía estatal, que no se da de manera lineal, y que se enmarca en una racionalidad o gubernamentalidad (en términos de Foucault) específica que, en nuestro caso, es la racionalidad neoliberal.

A continuación, se presentan entonces los hallazgos de la reflexividad territorial que se vivió a partir del proyecto *La Colosa*, identificando los cinco procesos que se dan en medio del conflicto.

4.1 Transacciones territoriales

Es importante partir del hecho de que las transacciones territoriales, o “transigencias negociadas”, como dice Melé, no se dan siempre entre todos los actores involucrados, sino que más bien suelen presentarse (o por lo menos es lo que pude observar en mi caso) entre algunos grupos y en algunas escalas territoriales. Lo anterior se explica en la medida en que el Estado como campo de poder no responde homogéneamente, como se propone en el capítulo teórico, sino que su respuesta se compone de múltiples elementos que muchas veces se contradicen entre sí. Adicionalmente, estas transacciones no son acuerdos permanentes, sino negociaciones que cambian en el tiempo, dependiendo de la aparición de nuevos intereses, de una transformación en las relaciones de poder, o de cambios económicos, políticos y sociales en el entorno, entre otros factores.

En esa medida, las transacciones que se presentan a continuación no representan un acuerdo definitivo entre el Estado colombiano, la empresa AngloGold Ashanti y el municipio de Cajamarca frente al proyecto de *La Colosa*, sino que se trata más bien de algunos momentos de acuerdos parciales entre algunas partes del conflicto, y que, además, se expresaron a través de decisiones jurídicas.

El municipio puede o no prohibir la minería: La primera transacción territorial que se logró temporalmente en favor del municipio de Cajamarca fue el referente a la capacidad de los municipios de decidir sobre el suelo y sobre todas las decisiones económicas que afecten la vocación del municipio. En ese sentido, la lucha ha tenido varios momentos de relativo consenso entre ciertas partes del Estado y los municipios. Recordemos que para 2016, la Corte Constitucional se pronunció a través de la sentencia T-445, en la que se establecía que “los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la minería” (Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2016).

Esta decisión judicial, que parecía zanjar de manera definitiva la pugna jurídico-política en torno a la capacidad de los municipios de prohibir la minería en sus territorios, obligó al gobierno central y a la empresa trasnacional a detener la fase de exploración del proyecto aurífero y, además, provocó un efecto dominó de consultas populares en varios municipios que veían en la consulta popular y en los acuerdos municipales la posibilidad de tener control territorial.

Sin embargo, se trató de una transacción entre el poder judicial y los municipios que no favorecía los intereses del gobierno nacional al insertarse en un modelo económico extractivista, ni los intereses de la empresa. Es así como en 2018, y a partir de los cambios mencionados en el tercer capítulo (como el cambio de gobierno nacional, y el cambio de magistrados de la Corte Constitucional) se dio paso a una nueva transacción territorial, esta vez entre los nuevos miembros de la Corte Constitucional, el gobierno nacional representado en la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, y las empresas trasnacionales.

La decisión judicial que concretó esta nueva transacción con fuertes efectos territoriales fue la sentencia de unificación SU-095 de 2018, en la cual la Corte Constitucional se aleja de su propia jurisprudencia y declara que “Ni la Nación ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los Recursos Naturales no renovables. Ello implica que las entidades territoriales no tienen competencia “de veto” sobre los recursos del subsuelo” (Corte Constitucional, Sentencia SU-095 de 2018).

Adicionalmente, consideró que la consulta popular no era el instrumento idóneo para decidir sobre temas tan complejos como la exploración y explotación de minerales. Es allí

donde se consolidó entonces una nueva transacción entre el poder judicial y el gobierno nacional, que favoreció a las empresas transnacionales, y que dejó temporalmente fuera del juego jurídico a los municipios.

El municipio es parte del Estado: La segunda transacción territorial que se decidió jurídicamente en las Altas Cortes se refiere al reconocimiento del municipio como parte del Estado y, por lo tanto, como dueño del subsuelo. Si el municipio es parte del Estado, por lo tanto no sólo puede decidir sobre el suelo, sino sobre los recursos que se encuentran en el subsuelo. En la Constitución anterior se establecía a la Nación como titular del subsuelo, por lo que no había espacio para que los municipios decidieran sobre asuntos mineros. En cambio, la Constitución de 1991 abrió una nueva posibilidad que fue interpretada por los diferentes grupos implicados en el conflicto.

Por un lado, organizaciones como *DeJusticia* defendían el argumento de que el Estado no se limita al gobierno nacional, sino que incluye a los municipios, quienes a partir del principio constitucional de subsidiariedad, actúan en nombre del Estado cuando el gobierno nacional no alcanza a cumplir ciertas funciones. Por otra parte, el grupo de abogados que defienden los intereses del proyecto *La Colosa* han argumentado que los municipios sí pueden ser consultados, pero no pueden tener capacidad de “veto” en asuntos mineros, porque se trata de una actividad de utilidad pública.

La sentencia SU-095 de 2018 acogió este último grupo de argumentos y excluyó deliberadamente el principio de subsidiariedad para que no entrara en contradicción con el de coordinación y concurrencia que se exige en la relación entre Nación y entes territoriales. El nuevo acuerdo impuesto permite entonces a los municipios decidir sobre asuntos mineros, siempre y cuando la decisión no implique prohibición. Esta jugada jurídico-política está siendo desafiada por diversos grupos a través de herramientas como la acción de nulidad, lo que implica que el conflicto alrededor de este tema no se ha cerrado.

Después de identificar las dos grandes transacciones que se han pretendido imponer desde el poder central, quisiera ahora reconocer aquellas transacciones que se han dado a nivel local entre el Comité Ambiental y las autoridades locales y regionales, pues si bien no han ocupado grandes titulares, ni quedan registradas en las sentencias de las Altas Cortes, sí han modificado la relación de los habitantes tanto con su espacio como con las autoridades locales y regionales.

Fortalecimiento de la actividad agrícola de Cajamarca: A través de los fondos de las Embajadas de Suecia y Noruega, los jóvenes miembros de *Cosajuca* lograron construir una estrategia de desarrollo agrícola para el municipio que consiste en apoyar veinte unidades de producción que cumplan con dos condiciones: que sean lideradas por mujeres y que usen tecnologías limpias. (Reporte de campo No. 3, agosto de 2018)

Esta actividad constituye un ejemplo de transacción territorial entre el Comité Ambiental de Cajamarca y Anaime y las autoridades locales, en cuanto reafirma la vocación agrícola que se ha intentado construir desde el Comité Ambiental y presiona al Alcalde y a los Concejales a reconocer en el Esquema de Ordenamiento Territorial la vocación del municipio.

Adicionalmente, involucra a personas que sin considerarse a sí mismas como campesinas por no haber trabajado la tierra directamente, han comenzado a sentirse parte de una comunidad y están adquiriendo nuevas formas de relacionarse con el espacio. Es el caso de varias mujeres jóvenes que nunca habían presentado una iniciativa de desarrollo agrícola pero que cuentan en sus casas/fincas con espacio para cultivar plantas aromáticas, y entonces decidieron aprovechar esta oportunidad. (Reporte de campo No. 4, septiembre de 2018)

Pero también es un proceso de territorialización frente a las autoridades estatales, puesto que esta iniciativa contrasta con las propuestas que se realizan desde el gobierno central, por ejemplo, a través de la Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR), en la que se intentó en 2018 implementar proyectos de desarrollo avícola en el municipio de Cajamarca. De esta forma, *Cosajuca* como parte del Comité Ambiental va apropiándose política y jurídicamente del territorio creando alternativas a los ciudadanos cajamarcunos frente a las propuestas unilaterales del poder central, y obliga a las autoridades a ceder su espacio en cuanto a cómo desarrollar la economía municipal.

Construcción de acueductos comunitarios: En un sentido similar, el Comité Ambiental comenzó en 2017 un proceso de construcción de acueductos comunitarios que no se limita a las veredas de Cajamarca sino que se ha venido extendiendo a otros municipios de Tolima, Risaralda y Quindío (departamentos vecinos). La propuesta política que hay detrás es la de la apropiación de la gestión del agua, siguiendo el ejemplo de muchos otros municipios en Colombia y en América Latina que parten de una comprensión del agua como bien común para todos los seres vivos y no como un recurso mercantilizable gestionado por

el mercado bajo estándares de “eficiencia” (Red Nacional de Acueductos comunitarios, 2020).

Las primeras acciones de *Cosajuca* en este sentido comenzaron con la obtención de un estereoscopio donado por CATAPA, organización belga que desde hace varios años envía pasantes a Cajamarca para apoyar los procesos organizativos del Comité Ambiental. Con el tiempo fueron también capacitándose tanto en asuntos técnicos como en asuntos socio-políticos sobre acueductos comunitarios gracias al apoyo de organizaciones como CENSAT Agua Viva (referente permanente en la defensa del agua para el Comité) y el CIDER de la Universidad de los Andes. El gobierno local ha aprendido a respetar estos espacios de apropiación y ha cedido su control frente al recurso del agua en ciertos lugares del municipio de Cajamarca.

Protección comunitaria del espacio físico: Se había enunciado anteriormente la existencia de la Asocuencia Chorros Blancos, cuya función es proteger la zona rural del municipio de actividades que atenten contra el equilibrio ecológico. Es así como un grupo de habitantes de las veredas cercanas a los bosques y cuencas hídricas del municipio se han organizado comunitariamente para realizar la labor de “vigías del territorio”.

Dentro de las acciones que realizan se encuentra el control en la caza de animales y de la contaminación del agua para lo que realizan campañas con los pobladores de la zona. Del mismo modo, se comunican permanentemente entre ellos para avisar cualquier actividad sospechosa en la zona como la entrada de vehículos desconocidos o la presencia de personas ajenas a la zona, pues tienen la certeza de que la AngloGold volverá al municipio.

Algunas de las funciones de este grupo son compartidas con la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria y con la Policía Ambiental, según el testimonio de Heber Olvera, el líder de la Asocuencia (Reporte de campo No. 2, junio de 2017) De este modo, el Comité se convierte en parte del Estado desarrollando algunas de las funciones del mismo, lo que podría leerse por algunos como un ejercicio de “gobernanza del agua” en los términos de Naciones Unidas, es decir como “la interacción de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que entran en juego para regular el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de agua a diferentes niveles de la sociedad” (UNDP en Water Forum of the Americas, 2011: 14).

Sin embargo, leerlo de esta forma es reproducir sin mucha reflexión la lógica hegemónica en la cual los procesos de democratización van siempre acompañados del mercado y viceversa y negar lo que pude observar a través del trabajo de campo: un proceso de base en el que las campesinas y campesinos se apropian de su espacio física y simbólicamente, lo gestionan según el conocimiento que van produciendo en la interacción con el mismo y permiten, cuando lo consideran necesario según sus intereses y necesidades, la presencia de organizaciones del gobierno local y/o nacional; pues a diferencia de lo que pasa en las oficinas de Bogotá, en municipios altamente rurales como Cajamarca, la autoridad gubernamental cumple un rol marginal a veces complementario y a veces opuesto a los intereses de las comunidades locales.

Hasta aquí puede verse que lo que el Comité Ambiental de Cajamarca y Anaime ha logrado dentro del municipio corresponde a lo que Patrice Melé ha denominado *transacción territorial*, en la medida en que han introducido valores, y han construido nuevas formas de apropiación del espacio que son respetadas tanto por las autoridades locales como por las autoridades regionales.

4.2 Contradicciones, tensiones y rupturas

Para comprender la productividad social del conflicto en términos de contradicciones, tensiones y rupturas, retomaré los aportes sociológicos de Daniel Cefäi (2002), quien describe a los escenarios de encuentro entre diversos actores como *arenas públicas*, pues los entiende como espacios en los cuales se elaboran opiniones públicas y acciones colectivas que generan la construcción de bienes comunes y de causas públicas, pero también son “arenas”, en el sentido de que son espacios tanto de combate como de puesta en escena (*scène de performances*).

En cuanto al “lugar de combate” se trata de mostrar que en la *arena pública* los distintos actores están en una constante disputa por determinar los bienes considerados públicos. En el caso del proyecto de *La Colosa*, lo que se encuentra en disputa es el territorio mismo, y lo que ese territorio contiene (sus relaciones sociales y sus recursos materiales, así como sus significados). En ese sentido, el conflicto socio-ambiental que se analiza en esta tesis es, también, una disputa política que se expresa en múltiples arenas.

Como disputa política, no sólo está conformada entonces por momentos de acuerdo y negociación, sino que se compone igualmente de contradicciones que quedan en evidencia, o que surgen de las nuevas decisiones y acciones de los involucrados, así como se producen también tensiones y rupturas. Identificar estos elementos permite comprender la complejidad de la disputa y reconstruir los aprendizajes de las partes.

a) *Escala nacional*: La primera contradicción que surgió dentro del conflicto analizado se presentó cuando los habitantes del municipio de Piedras, Tolima, usaron la consulta popular para evitar que el municipio fuera integrado al proyecto *La Colosa*. Desde la vigencia de la ley de participación ciudadana de 1994 se habían realizado 35 consultas populares según la Registraduría Nacional del Estado Civil. Todas las consultas han sido de carácter municipal, es decir que se trata de un mecanismo que ha suscitado el interés local, y no el regional ni el nacional. Los temas de las consultas se clasifican de la siguiente manera: 4 consultas sobre integración de áreas metropolitanas, 5 relacionadas con el tema de la paz, 10 sobre ordenamiento territorial (anexión de municipios y creación de los mismos), 12 sobre temas específicos de los municipios como adquisición de lotes o prohibición de juegos de azar. (Garcés Villamil y Rapalino, Bautista, 2015: 57).

Con la consulta de Piedras, se abrió una nueva fuente de participación ciudadana frente al modelo extractivo vigente, pues era la primera vez que un ente territorial se manifestaba al respecto, con un instrumento de democracia directa que, además, tiene un carácter vinculante. Con la respuesta del gobierno nacional de la época de desestimar los resultados, se evidencia entonces una primera contradicción jurídica y política alrededor de tres principios constitucionales: la participación ciudadana, la autonomía territorial de los municipios, y la protección del medio ambiente. La pregunta central del debate público se convirtió en la siguiente: ¿pueden los municipios prohibir la minería?

Alrededor de esta pregunta comenzó un proceso de disputa que reveló la inconsistencia de sostener un modelo económico extractivo enmarcado en una apertura neoliberal favorecida constitucionalmente -por un lado-, y promover la toma de decisiones de manera directa sobre el territorio, por otro lado.

Al poner en marcha los distintos significados jurídico-políticos y las distintas herramientas para defender las posiciones, comenzaron a surgir nuevas contradicciones y tensiones, tanto a nivel del Estado como a nivel de las organizaciones y de la misma empresa.

En el caso del poder judicial, la mayor contradicción quedó expresada en el tercer capítulo de esta tesis, al explicar las tensas posiciones entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado frente al mecanismo de la consulta popular. Estas posiciones no sólo cambiaban de una entidad a otra a pesar de hacer parte del mismo poder judicial, sino que las mismas entidades cambiaron su posición en el tiempo. Es el caso de la Corte Constitucional que en 2016 había defendido a la consulta popular como herramienta de democracia directa, incluso en los casos en los que se prohibía la minería, mientras que en 2018 declaró el mecanismo como no idóneo para decidir sobre los recursos mineros.

En cuanto al Consejo de Estado, las contradicciones se encuentran en las distintas salas que componen a la entidad. Es así como los grupos de abogados que asesoran al Comité Ambiental suelen hablar de “la sala segunda” como aliada, mientras que “la sala cuarta” ha sido un obstáculo para alcanzar sus propósitos.

Ahora, las contradicciones anteriores no representan ni una novedad dentro de la vida política colombiana,⁴⁵ ni un obstáculo para que los intereses de las élites económicas y políticas del país avancen en sus propósitos, pues como señala Marta Domínguez, “si analizamos las acciones de los múltiples actores estatales con una perspectiva temporal más amplia, estas confluyen a favor de unos grupos más que otros [...] La naturaleza múltiple del Estado no significa que no existan jerarquías de poder entre actores, y es precisamente a través de estas relaciones jerárquicas que se trazan los grandes rasgos de la política estatal” (Domínguez, 2009: 12)

En ese sentido, la productividad de las contradicciones y tensiones entre los diferentes componentes del Estado radica en que obligan al poder central a repensar sus estrategias de hegemonía y, en la necesidad de proyectar una imagen de poder particular, puede ceder ante las demandas de algunos actores no hegemónicos.

b) Escala regional: Tanto el trabajo de campo como el trabajo documental me permitieron identificar también algunas contradicciones y tensiones en otras escalas territoriales del Estado, así como dentro del mismo Comité Ambiental, e inclusive dentro de la empresa. En el caso de la escala regional quien mejor encarna las tensiones y contradicciones dentro del conflicto es la entidad Cortolima. A pesar de que se trata

⁴⁵ Desde la década de los noventa, es común encontrar en los medios de comunicación nacionales algunos titulares del “choque de trenes” entre las Altas Cortes.

formalmente de una organización creada con fines de regulación ambiental, la importancia política que ha adquirido en el ordenamiento territorial es fundamental dentro del modelo económico extractivo, pues es la encargada de emitir ciertos permisos para el uso del agua en proceso de exploración y explotación minera, y de vigilar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los actores que afectan las áreas territoriales que están a su cargo.

Debe recordarse igualmente que, en términos legales, las Corporaciones Autónomas Regionales son las encargadas de formular e implementar los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (Pomcas), para lo cual cuentan con concejos formados por una diversidad de actores que les permite un cierto nivel de legitimidad política y social.

Lo anterior ha convertido entonces a las Corporaciones Autónomas en Colombia en un botín político para algunos liderazgos locales y regionales, pues es una primera ventana para ser visibles dentro de la escala nacional, y en otras instancias dentro del poder ejecutivo y legislativo.⁴⁶ Por ello, existen permanentes tensiones entre la escala regional representada en las corporaciones autónomas, y la escala nacional representada en el Ministerio de Ambiente, en torno a las decisiones ambientales tomadas por las Corporaciones, pues no sólo se está jugando la protección del ambiente, sino también la capacidad de liderazgo y el futuro de ciertos puestos políticos de algunas figuras individuales.

Por otro lado, la Gobernación del Tolima también refleja la complejidad política de la escala regional como espacio intermedio entre el poder local y el nacional. Ya desde la Constitución Política, las funciones de los gobernadores departamentales son difusas y los recursos económicos con los que cuentan son relativamente limitados; todo esto dentro de un marco de prácticas administrativas altamente centralizadas, pero de poderes locales fuertes en un territorio poco controlado por el ojo del presidente de la república. En el caso del proyecto de *La Colosa*, el gobernador Oscar Barreto (2008-2011; 2016-2019) quien tuvo que recibir la presión política de las consulta de Cajamarca, tendió a favorecer la posición de AngloGold y del gobierno nacional ya que muchos de sus recursos provienen de la escala nacional.⁴⁷ Sin embargo, en los espacios de discusión a nivel local, la gobernación intentaba

⁴⁶ Un ejemplo de ello es la posibilidad de que el saliente director de Cortolima, Jorge Cardozo, aspire en las próximas elecciones regionales a la gobernación del Tolima.

⁴⁷ Desde la escala nacional, también existen muchos recursos jurídico-políticos para presionar a los gobernadores en favor de las decisiones nacionales. Ejemplo de ello fue el oficio enviado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en el que se daban los argumentos legales por los cuales el gobernador debía objetar la propuesta de consulta popular de Ibagué en 2017 (El Nuevo Día, 28 de agosto de 2017)

mostrarse con una posición favorable a la participación ciudadana y a la Marcha Carnaval propuesta por los Comités Ambientales, pues si bien las presiones vienen de la escala nacional, los electores de la Gobernación se encuentran en la escala local y regional.

Escala local: A nivel local, la mayor tensión entre las autoridades nacionales y la escala local vino durante varios años desde la Alcaldía de Ibagué y no desde Cajamarca pues, como se ha explicado, los últimos tres alcaldes de Cajamarca no expresaron nunca una posición contundente frente al proyecto de *La Colosa*. Sucedió lo mismo con los concejales del municipio entre 2009 y 2015, quienes incluso expresaron legalmente su resistencia al proceso de la consulta, al negar la posibilidad de que el alcalde de la época la convocara en febrero de 2015 (El espectador, agosto de 2014)

Es entonces como entre 2015 y 2019 fue el poder local de Ibagué, a través de la alcaldía y ciertos concejales, el gran dinamizador de los espacios públicos frente al proyecto de *La Colosa* con dos propósitos: cuestionar el modelo económico basado en la “locomotora minera” que se proponía desde el gobierno central; y promover la agricultura como fuente de desarrollo tanto en Ibagué como en varios municipios del Tolima. Sin negar la conveniencia política y, sobre todo, electoral que representaba para el alcalde Guillermo Jaramillo promover la bandera del ambientalismo, se rescata aquí el apoyo permanente de esta autoridad a la Marcha Carnaval, a los cabildos abiertos y audiencias públicas relacionadas con *La Colosa*.

En Cajamarca, en cambio, el poder local fue una suerte de “obstáculo administrativo” para convocar a los espacios abiertos de discusión, sobre todo en la última alcaldía de Pedro Pablo Marín, elegido quince días antes de la consulta popular, y apoyado por los sectores promineros del municipio y el departamento. Era común que el Alcalde no apareciera a los eventos convocados por el Comité Ambiental o que negara permisos para el uso de la plaza principal.⁴⁸ (Reporte de campo No. 6, noviembre de 2018)

Con respecto a los concejales, el panorama fue relativamente distinto a partir de 2015, pues hubo una renovación importante que permitió formar una coalición para fortalecer la posición del Comité Ambiental gracias a la presencia de varios jóvenes: Camilo Bonilla y Steven Báez (Partido Polo Democrático). Con una posición diferente frente al proyecto *La*

⁴⁸ Al participar de la Primera Feria de Alternativas de Desarrollo en Cajamarca, pude ser testigo de la tensión dentro del Comité y los organizadores del evento (la Fundación Hienrich Böll y la organización *Tierra Digna*) con la alcaldía al no recibir el dinero prometido para el concurso de jipaos.

Colosa, lograron convertir al Concejo Municipal en un espacio de discusión abierto a la comunidad a través de diversas audiencias públicas y consiguieron el apoyo necesario para la reglamentación de la consulta popular en 2017. Se trataba de un nuevo grupo de concejales que ya no se dejaba asustar por las amenazas de entidades como la Procuraduría General, sobre posibles sanciones disciplinarias en caso de aprobar la consulta popular.

Con la elección de Julio Roberto Vargas en octubre de 2019 como alcalde, y el fortalecimiento de su coalición política en el Concejo, es muy probable que exista una posición política más unificada en contra del proyecto *La Colosa*, por lo que la tensión y la disputa pueden trasladarse del espacio local hacia el regional y nacional.

En cuanto a las tensiones, contradicciones y rupturas dentro del mismo municipio de Cajamarca, podría decirse que el elemento que ha generado mayor disputa ha sido la misma consulta popular, pues en el momento de su realización la empresa había logrado cierta legitimidad en parte de la población cajamarcuna y, además, tenía un vínculo fuerte y positivo con la Alcaldía y el Concejo Municipal. Esta necesidad de relacionamiento por parte de la empresa había resultado de la negativa experiencia que habían vivido años atrás en el municipio de Piedras.

Si bien la empresa intentó desde su llegada acercarse a los concejales y al alcalde del municipio de Piedras, la consulta popular de 2013 les demostró que no era suficiente crear vínculos con los funcionarios locales y la élite comercial, sino que era necesario un relacionamiento más amplio. La ausencia de lo que ahora tanto el gobierno nacional como las empresas extractivas han llamado “licencia social” (Lucio y Godoy, 2012) en los municipios potencialmente involucrados en el proyecto, fue lo que según Felipe Márquez presidente de AGA Colombia señaló en una entrevista, uno de los grandes obstáculos de la empresa para lograr pasar a la etapa de explotación. (Revista Semana, julio de 2017).

Un ejemplo de lo anterior se presentó en Piedras, pues como se señaló en el tercer capítulo, AngloGold comenzó a explorar el terreno sin explicar concretamente a los habitantes en qué consistiría el proyecto. Cuando se enteraron de los deseos de un grupo de realizar una consulta popular fueron tomados por sorpresa (al igual que al gobierno central), y decidieron realizar una encuesta para conocer la percepción de los piedrunos frente a *La Colosa*. Según el testimonio de uno de mis informantes, el grupo que organizó la consulta retuvo por varias horas a las personas de la empresa que iban a realizar la encuesta,

demostrando la ruptura e incomunicación que existía entre el grupo que promovía la consulta y la empresa.

La situación en Cajamarca fue menos compleja que en Piedras durante los primeros años (2007-2013) pues la empresa otorgó muchos recursos económicos a la Alcaldía para apoyar las obras de infraestructura del hospital, de una escuela y de las vías del municipio (Corredor Gil, 2014a), supliendo algunas funciones de la autoridad local. Esto, sumado a la creación de empleos directos e indirectos que generaron desde 2007, le dio cierto grado de legitimidad frente a las autoridades locales que fue abriendo ciertos espacios simbólicos a la empresa como, por ejemplo, la celebración del día del trabajador en la que se realizaba una especie de festival en el que los trabajadores de AngloGold (y habitantes de Cajamarca) desfilaban con sus familias (Reporte de campo No. 4, 2018).

La empresa también fue generando espacios informativos en las escuelas y entidades locales para socializar el proyecto y combatir lo que consideraba mitos sobre la minería. Llegaron incluso a financiar viajes a Brasil a periodistas locales, directores de medios de comunicación, concejales y al mismo alcalde, para que conocieran ejemplos de “minería responsable” (Rico en Corredor Gil, 2014b: 54).

Toda esta situación produjo una tensión permanente entre los miembros del Comité Ambiental de Cajamarca y Anaimé, y los habitantes del municipio que veían en la empresa una oportunidad económica y social importante. Es interesante ver que el apoyo a la red de Comités Ambientales se encontrará con mayor facilidad a nivel nacional e internacional, mientras que en el municipio existía una gran polarización. Lo anterior, que parece contradictorio, revela simplemente la complejidad del conflicto y la capacidad de los distintos actores de influir en la escala territorial local.

La empresa: En cuanto a las contradicciones y tensiones vividas por parte de la empresa, y que pudieron identificarse a través de las entrevistas, pude encontrar que, según una de las personas encargadas del relacionamiento político de AngloGold,⁴⁹ la empresa ha dependido mucho de los vaivenes políticos a los que se encuentran sometidos los ministros de Ambiente o de Minas (equivalentes a los Secretarios en México). Al ser un cargo de libre nombramiento y remoción, estos ministerios han cambiado de cabeza muchas veces durante

⁴⁹ En abril de 2020 pude acceder a la persona que se encargó hace unos años del relacionamiento político de AngloGold Ashanti. Me pidió no usar su nombre dentro de esta investigación.

la última década, por lo que la empresa debía comenzar un nuevo proceso de relacionamiento con cada cambio ministerial.

A pesar de ello, el gobierno nacional siempre ha tenido una actitud de diálogo permanente con AngloGold, lo que no implica que la empresa guíe la política minera del país como podrían pensar algunas organizaciones ambientales, y menos aun cuando no cuenta con los permisos de explotación. De hecho, en las tres entrevistas realizadas a personas involucradas directa o indirectamente con AngloGold Ashanti Colombia⁵⁰ fue interesante descubrir que después de la consulta popular de Piedras, los directivos de AngloGold Ashanti Colombia se sentían “desprotegidos” por el gobierno nacional, sobre todo porque el gobierno de Juan Manuel Santos concentró todos sus esfuerzos en sacar adelante el proceso de paz con las FARC, lo que restó importancia a otros asuntos nacionales e internacionales.

Cabe aclarar, sin embargo, que dicha percepción también puede ser el resultado de que algunos directivos de la empresa no comulgaban con el partido del entonces presidente Santos y se acercaban más a la política de seguridad democrática del hoy senador Álvaro Uribe (Entrevista No. 13, abril de 2020). Lo anterior nos recuerda que AngloGold Ashanti Colombia no es una entidad en abstracto, sino que está conformada por individuos con múltiples intereses y que, además, muchos de ellos son ciudadanos colombianos que pertenecen a una elite económica y que han participado del poder a través de ciertos cargos políticos.

4.3 Activación de los múltiples significados de la ley

Retomo en este apartado los aportes de la sociología jurídica, y específicamente el trabajo de Antonio Azuela, quien nos advierte que los enunciados jurídicos suelen tener más de un significado; es decir que el derecho es inherentemente indeterminado. En sus palabras:

El sentido que los enunciados jurídicos pueden tener para los actores sociales no es algo que podamos predecir de antemano. El viaje que dichos enunciados tienen que hacer desde su fuente hasta su apropiación por los actores está lleno de mediaciones. Al contrario de una fruta que viene desde el árbol hasta nuestras manos sin perder sus cualidades, los enunciados jurídicos son socialmente procesados, y por tanto modificados, tanto en su origen como en su destino.

⁵⁰ La primera persona trabajó en la empresa de lobby mencionada antes, la segunda es la ex encargada de relacionamiento político de AGA Colombia y la tercera realizó su trabajo de campo dentro de la empresa ya que su trabajo de investigación se centra en las relaciones empresas-comunidad de las empresas extractivas en Colombia. Todas ellas me han pedido no revelar sus nombres dentro de mi investigación.

Sobre todo, su apropiación por los individuos y su uso en situaciones concretas están mediados por las posiciones y por las disposiciones de tales individuos. (Azuela, 2006: 8)

En ese sentido, realizar el seguimiento de los discursos y recursos de los actores frente a un determinado asunto es fundamental para comprender las diversas formas de apropiación del mundo jurídico. Sin embargo, en términos metodológicos implica tomar decisiones que limiten dicha observación, pues las relaciones e interacciones son innumerables y, por lo tanto, inabordables en su totalidad.

En esta tesis, he decidido centrar mi observación de los significados de la ley en las huellas escritas que se han recogido en las sentencias de la Corte Constitucional frente al tema del modelo extractivo y su relación con la participación ciudadana. Debido a la limitación espacial que exige la tesis, me concentraré en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, pero es necesario tener en cuenta que el poder judicial en Colombia está conformado según el artículo 239 constitucional por cuatro altas cortes encargadas de dirimir los conflictos: La Corte Suprema de Justicia (resuelve los conflictos entre particulares), La Corte Constitucional (resguarda la constitucionalidad de las leyes), el Consejo de Estado (dirime conflictos de carácter contencioso-administrativo) y el Consejo Superior de la Judicatura (se encarga de las sanciones disciplinarias para los funcionarios públicos).

Dentro del Consejo Superior de la Judicatura se encuentran los Tribunales Contencioso-Administrativos como el Tribunal Administrativo del Tolima que ha jugado un rol importante dentro del proyecto *La Colosa*.

Para el caso de la disputa analizada en esta tesis, se dará entonces prioridad a las decisiones judiciales que provienen de la Corte Constitucional debido a que en ella coinciden los diversos argumentos e intereses en torno al proyecto de *La Colosa*, sin que ello implique dejar de mencionar los momentos en que dichas decisiones han sido desafiadas dentro del mismo poder judicial. En el caso específico de la Sentencia SU-095 de 2018 se convocó, además, a una Audiencia Pública en la cual fue posible escuchar a los actores involucrados (según el concepto de la Corte Constitucional) y observar la interacción de los mismos.⁵¹

⁵¹ Existen dos formas de acceder al contenido de la audiencia pública. La primera es el seguimiento en vivo de la audiencia a través de la página oficial de Facebook de la Corte Constitucional; la segunda es a través del documento completo de la sentencia de unificación SU-095 de 2018 en el que se recogen los argumentos de los

Soy consciente de que esta selección implica dejar de lado muchas interpretaciones que se tiene de la ley y que se excluyen deliberada o inconscientemente por parte del poder judicial al momento de registrar las interacciones de los actores. Adicionalmente, revisar los espacios abiertos por parte del poder judicial es hablar de la apertura de espacios que, sin embargo, cuentan con restricciones de acceso. Los participantes en los escenarios jurídicos deben contar un conocimiento legal que implica, a su vez, un capital social y cultural con el que no muchas personas cuentan en Colombia.

El análisis sociológico (y no jurídico) tanto de las sentencias como de la Audiencia Pública de 2018 me permitió identificar las transformaciones en los argumentos jurídicos de los participantes y los múltiples significados que se dan a principios constitucionales como la participación ciudadana, la autonomía territorial y la protección del medio ambiente, todos ellos en relación con el modelo económico extractivo.

Al respecto, la Corte ha construido una robusta jurisprudencia frente al territorio, la minería y la participación ciudadana. En la siguiente tabla se destacan las decisiones más importantes:

Gráfica 3. Sentencias de la Corte Constitucional sobre los principios en disputa dentro del conflicto socio-ambiental en torno a *La Colosa*

Código de Minas (Ley 685 de 2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Sentencia C-395 de 2012 • Sentencia C-123 de 2014 • Sentencia C-273 de 2016
Medio ambiente y derechos fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Sentencia C-891 de 2002 • Sentencia T-348/2012 • Sentencia C-389 de 2016 • Sentencia T-704 de 2016 • Sentencia T-622 de 2016 • Sentencia SU-133 de 2017
Consultas populares	<ul style="list-style-type: none"> • Sentencia T-121 De 2017 • Sentencia T-445 De 2016 • Sentencia T-01198 De 2017 • Sentencia SU-095 de 2018

Fuente: Elaboración propia basada en Ordúz Salinas, Natalia (2018) La Corte ambiental. Expresiones ciudadanas sobre los avances constitucionales y Ministerio de Minas y Energía (2017) “Plan Voceros para minería bien hecha. Implicaciones de las sentencias de las Altas Cortes y las Consultas Populares en la Actividad minera”.

participantes. Yo realicé los dos ejercicios para tener una visión más completa pues en cualquier documento escrito siempre se presentan omisiones, simplificaciones y modificaciones de los argumentos de los participantes.

Para el presente análisis he seleccionado las tres sentencias que se encuentran señaladas en negrilla dentro de la tabla. La justificación de esta selección es que estos documentos agrupan la totalidad de los argumentos jurídico-políticos usados por los diversos actores para defender o atacar la consulta popular como mecanismo para oponerse a proyectos extractivos. Igualmente, desde la sentencia C-123 de 2014 hasta la SU-095 de 2018 se puede reconocer la transformación de las posiciones y las diversas herramientas usadas en la disputa. Finalmente, cada una de las sentencias representa un fallo de naturaleza distinta (no siempre complementaria) por parte de la Corte que resulta productiva para el análisis: La sentencia C-123 de 2014 corresponde a una sentencia de inconstitucionalidad; la sentencia T-445 de 2016 corresponde a una sentencia de tutela; y la sentencia SU-095 de 2018 corresponde a una sentencia de unificación.

Sentencia C-123 de 2014: La primera manifestación de la Corte con respecto a la disputa en torno a las consultas populares, la protección del ambiente y el modelo económico vigente se produjo en 2014 a partir de la acción jurídica ciudadana interpuesta por Zulma Tatiana Blanco, abogada y miembro de la Corporación Autónoma de Boyacá: se trató de una demanda de inconstitucionalidad del artículo 37 del Código Minero en el que se establece que “(...) ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería” (Ley 685 de 2001).

En esta ocasión la Corte se manifestó a través de Sala Plena debido a que se trataba de una demanda por inconstitucionalidad y los intervinientes fueron el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, la Procuraduría General de la Nación, la Asociación Nacional de Industriales, la Universidad Javeriana, la Universidad Santo Tomás (ambas entidades privadas).

Los problemas jurídicos a resolver definidos por la Corte fueron los siguientes: a) determinar si la prohibición absoluta para los municipios de rechazar la minería es desproporcionada con respecto a la regulación del uso del suelo; b) determinar si el hecho de que los municipios no pueden prohibir la minería implica un incumplimiento de su deber de cuidar el ambiente establecido por la Constitución.

Desde aquí ya es posible reconocer las restricciones impuestas por la Corte (Cefäi, 2002) como representante del Estado a partir de dos hechos: la primera es que las personas que demandan la intervención de la Corte Constitucional deben contar con una preparación

jurídica. Es el caso de la demandante de esta sentencia quien además de ser abogada, es funcionaria pública por lo que cuenta con cierta experticia que le permite comprender el funcionamiento interno del Estado; la segunda es que son los magistrados de la Corte quienes definen el “problema jurídico” a resolver y no los demandantes a pesar de que estos pueden proponerlo. Lo anterior revela la fuerza nominadora del Estado que crea realidades a través de la ficción jurídica (Bourdieu y Teubner, 2000)

En cuanto a los argumentos de los intervinientes frente a la autonomía territorial de los municipios para decidir sobre la minería, tanto el Ministerio de Minas, como la Agencia Nacional de Minería justificaron la irrelevancia de los cargos presentados por la demandante al considerar que existía “cosa juzgada” a través de las sentencias C-981 de 2002 y C-395 de 2012. En efecto, en estas sentencias se reconocía la exequibilidad del artículo 37 de la ley 685 de 2001. Una vez más se revela la experticia jurídica con la que deben contar los intervinientes, pero esta experticia no sólo se refiere al conocimiento de ciertas figuras jurídicas, sino a la jurisprudencia producida por la misma Corte, lo que le permite al poder judicial reificar su autoridad como juez.

Por su parte las Universidades aseguraron que el artículo 37 vulneraba el principio de autonomía territorial y de participación porque desconocía el modelo descentralizador del país.

Como se afirmó en el tercer capítulo, la Corte Constitucional colombiana manifestó en su momento que el artículo 37 era exequible de manera condicionada. La condición se refería a la inclusión de la “participación activa” de las comunidades sin especificar cuáles eran los instrumentos de participación ni los alcances de la misma.

Sentencia T-445 de 2016. Debido a que la sentencia C-123 de 2014 se convirtió en un nuevo campo de disputa a partir de sus múltiples interpretaciones, un nuevo grupo de ciudadanos decide interponer, una vez más, una acción de inconstitucionalidad del artículo 37 del Código Minero a partir de una nueva argumentación jurídica.⁵² En esta ocasión, los magistrados de la Corte Constitucional decidieron establecer una postura definitiva en torno al artículo 37 del Código Minero; para ello, produjeron la sentencia C-273 de 2016 en la cual se declara la inexequibilidad del artículo al considerar que su aplicación vulnera de manera

⁵² Esta vez los accionantes hacían referencia a la ley orgánica de ordenamiento territorial y su rango superior sobre el código de minas.

directa la aplicación de la ley orgánica de ordenamiento territorial en la cual los municipios cuentan con plena potestad para decidir sobre el uso de los recursos naturales (Sentencia C-273 de 2016).

Tres meses después de esta decisión, la Corte Constitucional produjo la sentencia T-445 de 2016 como resultado de la acción de tutela interpuesta por la ciudadana y concejal del municipio de Pijao, Liliana Mónica Flórez Arcila en contra del Tribunal Administrativo del Quindío. En esta sentencia se evaluó la validez de la consulta popular convocada por el Alcalde de Pijao bloqueada por el Tribunal Judicial del departamento y el Consejo de Estado por considerar que la pregunta amenazaba la libertad de los votantes.

A diferencia de la sentencia C-123 de 2014, ésta se compone de una acción de tutela en contra de dos decisiones judiciales previas para lo cual la Corte Constitucional debió justificar la procedencia de esta acción a través de un procedimiento que ella misma había fabricado a través de su jurisprudencia y que explica por qué la Corte puede contradecir las decisiones del mismo poder judicial en otras instancias. Lo anterior demuestra el argumento de Migdal (2011) de que la construcción del Estado está en permanente disputa no sólo entre funcionarios públicos y ciudadanos, sino entre los diferentes niveles y escalas territoriales del Estado.

Para resolver esta sentencia, los magistrados convocaron a un número mayor de intervinientes que representaban distintas voces dentro de la disputa. La argumentación de los intervinientes puede dividirse principalmente en tres grupos: un primer grupo en el que se encontraba el Ministerio de Ambiente, el Ministerio del Interior y la Registraduría Nacional de Estado Civil y que argumentó no tener las competencias suficientes para participar de la discusión.

Un segundo grupo conformado por el Ministerio de Minas, la Agencia Nacional de Minería, la Asociación Colombiana de Minería, la Unidad de Planeación Minero Energética y la Asociación Nacional de Industriales en el cual se consideraron tres elementos: a) autonomía territorial: El municipio desborda sus competencias constitucionales cuando prohíbe la minería; b) medio ambiente: la titulación minera no afecta al medio ambiente como antes porque existen estándares internacionales, por lo que se sugiere mirar casos concretos y no legislar en abstracto; y c) participación ciudadana: las autoridades nacionales ya cuentan con instrumentos de participación.

Cabe decir que la noción de participación que se esconde detrás es sinónimo de información, lo que resulta compatible con el *proyecto político neoliberal*⁵³. Este proyecto percibe a los ciudadanos como usuarios útiles al sistema en la medida en que expresan sus preferencias pero son ignorados o anulados en el proceso de toma de decisiones políticas. De este modo, hay una neutralización política de la sociedad civil que termina por invisibilizarla como actor fundamental de la construcción democrática (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006)

En el último grupo de intervenciones se destaca la Corporación Autónoma Regional del Quindío, la Universidad de los Andes, la Universidad del Rosario, la corporación *DeJusticia* y la Asociación Ambiente y Sociedad. Los argumentos fueron los siguientes: a) autonomía territorial: la autonomía de los municipios debe expresarse en su capacidad de poder impulsar y gestionar sus propios intereses, lo que aparece confirmado a partir de la sentencia C-273 de 2016; b) medio ambiente: los argumentos se concentran en torno a la incompatibilidad de la actividad minera con la protección del agua y la preservación del paisaje cultural, además del bajo impacto económico positivo que percibe la minería a diferencia de otras actividades; y c) participación ciudadana: Se retoma el artículo 33 de la ley 134 de 1994 para mostrar la obligatoriedad de la consulta popular cuando los municipios son afectados en la vocación de su suelo.

Frente al problema jurídico de “determinar si el Tribunal Administrativo del Quindío vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la participación ciudadana de la accionante, al declarar inconstitucional la pregunta puesta a consideración por el alcalde de Pijao”, la entidad precisó que “los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera” (Sentencia T-445 de 2016 “Resuelve”)

Se trata entonces de la primera vez que se defiende judicialmente a la consulta popular como herramienta política en defensa del ambiente y en contra de proyectos de extracción a gran escala. Al revisar la argumentación de la Corte, puede observarse una jurisprudencia progresista en términos ambientales donde se reconoce la justicia ambiental y los efectos nocivos de la humanidad sobre la naturaleza a partir de un modelo antropocéntrico que ha

⁵³ Dagnino, Olvera y Panfichi entienden por proyecto político “los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos” (2006: 40)

negado la relación sociedad-naturaleza. Igualmente, se hace una interpretación más amplia del concepto de desarrollo sostenible (incluido ya en la sentencia C-123 de 2014), se critica el concepto de “crecimiento verde” impuesto por la OCDE e implementado en los Planes Nacionales de Desarrollo por parte del gobierno nacional y se explica, finalmente la relación entre la política minera nacional y complejos fenómenos como el conflicto armado, el desplazamiento forzado y la soberanía (no seguridad) alimentaria.

A partir de este precedente, los diferentes grupos que se oponían a proyectos de explotación de recursos a gran escala comenzaron a refugiarse en la consulta popular como herramienta de resistencia y de acción, y en la Corte Constitucional como entidad garante. Esta situación obligó al Estado en sus distintos niveles de poder y sus distintas escalas a innovar jurídica, económica y políticamente sus estrategias para defender el modelo extractivo a gran escala, como ha quedado registrado en el tercer capítulo.

Sentencia SU-095 de 2018: Esta sentencia se da en el marco de dos importantes hechos enunciados anteriormente: el cambio de gobierno nacional y el cambio de cinco de los nueve magistrados de la Corte Constitucional.

Recordemos que la sentencia de unificación surgió de la acción de tutela interpuesta por la empresa Mansarovar Energy Colombia contra el Tribunal Administrativo del Meta por haber considerado válida la consulta popular en el municipio petrolero de Cumaral. El hecho de que una empresa trasnacional interponga una tutela alrededor del tema, muestra la plasticidad de los contenidos y las herramientas de derecho, pues en medio de la disputa, la tutela ha servido como defensa y oposición al modelo extractivo.

A diferencia de otras consultas, la de Cumaral se oponía a las actividades de extracción de hidrocarburos, actividad histórica de gran relevancia económica para Colombia. Adicionalmente, la consulta fue realizada después de que la empresa trasnacional ya había comenzado su etapa de explotación. Es posible que estos dos argumentos hayan resultado estratégicos para que la Corte Constitucional seleccionara esta acción de tutela para establecer un nuevo precedente.

Los argumentos de los intervinientes revelan una mayor apropiación de la jurisprudencia de la Corte y llama la atención que usando los mismos principios - autonomía territorial, Estado unitario y, sobre todo, concurrencia, coordinación y subsidiariedad- estos fueron usados de maneras diferentes (y a veces opuestas) por los diversos actores. Mientras

algunos afirmaban que prohibir el veto a la actividad minera desde el municipio era continuar con el presente jurisprudencial del cual la sentencia T-445 de 2016 era una excepción, otros afirmaban que permitir al municipio decidir sobre la minería equivalía igualmente a continuar con el precedente que terminó confirmándose con la sentencia referida.

Así, puede reconocerse un primer grupo formado por el Ministerio de Minas, la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el Ministerio de Ambiente, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Ecopetrol y la Asociación Colombiana de Minería- cuyos argumentos centrales fueron: a) autonomía territorial: Tanto la Constitución como la Corte Constitucional han establecido que la autonomía no es un principio absoluto y que las entidades territoriales deben estar en armonía con las decisiones nacionales a partir del principio de concurrencia y coordinación sin que ello implique la posibilidad de veto por parte de los municipios. Así, se excluye deliberadamente el principio de subsidiariedad que se refiere a la posibilidad de respuesta de las autoridades locales en los casos donde las autoridades de mayor nivel sean incapaces de responder necesidades ciudadanas (Sentencia T-446 de 2016, pág. 38); b) medio ambiente: la minería no es una actividad contaminante en términos jurídicos porque se rige bajo la normativa nacional y los estándares internacionales y el verdadero enemigo es la minería informal; c) participación ciudadana: A pesar de los esfuerzos del gobierno nacional, aún queda establecer un mecanismo de concertación que unifique los criterios; sin embargo, éste no puede significar la posibilidad de prohibir la minería porque los municipios excederían sus competencias. Igualmente, se advirtió de la posible inseguridad jurídica que se produciría para la relación entre empresas transnacionales y Estado colombiano, al no tener garantizada la exploración y explotación de recursos incluso luego de haber obtenido las licencias correspondientes. Este argumento sólo es válido para el caso de Cumaral, único lugar en el que la consulta popular se realizó después de comenzar las operaciones de exploración.

En cuanto a los defensores de la consulta popular en asuntos mineros, entidades como el Tribunal Administrativo del Meta, el alcalde y los concejales de Cumaral (Meta), la Defensoría del Pueblo y las organizaciones jurídicas *DeJusticia* y *Tierra Digna* argumentaron lo siguiente: a) autonomía territorial: Si la Corte reconoce el derecho a la consulta popular sobre asuntos mineros está dando continuidad al principio de autonomía y está reconociendo que los municipios son parte del Estado dentro del modelo de

descentralización y, por lo tanto, también son dueños del subsuelo. b) medio ambiente: la actividad minera a gran escala produce daños irreversibles al medio ambiente y ello implica ir en contra de los principios constitucionales que defienden el derecho a un ambiente sano. Y c) participación ciudadana: La consulta es un derecho constitucional fundamental que ha sido utilizada por los municipios como forma de denuncia contra la poca participación y grado de decisión que tienen frente a las políticas centrales.

Como se afirmó en el tercer capítulo, la Corte Constitucional resolvió entonces apartarse de la decisión tomada en la sentencia T-445 de 2016, establecer que ni la Nación ni las entidades territoriales contaban con competencias absolutas en materia de explotación de recursos del subsuelo, prohibir la consulta popular como herramienta para resolver conflictos en torno a la minería y, finalmente, exigir al Congreso de la República la construcción de un mecanismo de concertación definitivo entre las entidades territoriales y la Nación sobre asuntos mineros y de hidrocarburos.

El efecto de estas decisiones fue inmediato. Mientras que los diversos grupos que se oponen al modelo extractivo en Colombia crearon nuevas estrategias jurídico-políticas como la interposición de una *acción de nulidad*⁵⁴ de la sentencia, o la solicitud de suspensión de los títulos mineros de AngloGold Ashanti a través de una *demanda de nulidad*⁵⁵ con el fin de cambiar la disputa desde el campo del derecho constitucional al campo del derecho privado; el gobierno nacional presentó una iniciativa de ley para crear un mecanismo de “concertación” entre las autoridades municipales (restringidas a los alcaldes y excluyentes con la participación ciudadana directa), las entidades nacionales y las empresas transnacionales.

Lo anterior demuestra que en el caso colombiano, el proyecto aurífero de *La Colosa* fue construyendo una disputa de interpretaciones y sentidos que se define, no sólo a partir de la diversidad de argumentos y las relaciones de poder asimétricas entre los sujetos, sino también a partir de los espacios físicos y simbólicos desde donde se presentan las disputas.

⁵⁴ El centro de pensamiento De Justicia interpuso el 4 de diciembre de 2018 una acción de nulidad en contra de la sentencia SU-095 de 2018. Para consultar el documento ir a <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/12/Solicitud-de-nulidad-Cumaral-Final-04122018.pdf>

⁵⁵ El 5 de junio de 2019 la Corporación Cajamarca Despensa Hídrica y Agrícola, representada por la organización jurídica *Tierra Digna* interpuso una demanda de nulidad absoluta contra los contratos mineros vigentes en Cajamarca.

La sentencia SU-05 de 2018 puede dar cierta sensación de terminación del conflicto; sin embargo, desde allí se están produciendo nuevas disputas y se crean nuevas herramientas para desafiar la respuesta del Estado. Lo interesante de la sentencia es que se trata de la primera vez desde la Constitución de 1991 en que la Corte Constitucional privilegia el modelo económico-extractivo por encima de dos principios constitucionales fundamentales: la autonomía territorial y la protección del ambiente. Lo anterior demuestra que lejos de ser un actor monolítico, homogéneo y autónomo de la ciudadanía, el Estado es un campo de poder que se construye a partir de la disputa, dentro de relaciones desiguales de poder que se desafían permanentemente. Uno de los lugares privilegiados para observar esta transformación es el de la aplicación de la justicia.

4.4 Construcción de estrategias institucionales

Una de las maneras en que se han abordado los conflictos socio-ambientales es como una controversia socio-técnica, en la medida en que gran parte de la resistencia por parte de las comunidades y de ciertas organizaciones en este campo se dirige hacia el supuesto desarrollo y progreso económico prometido con la realización de megaproyectos; desde la infraestructura hasta la explotación de recursos naturales no renovables, se trata de proyectos avalados por “expertos” que presentan la realización de los mismos como la única alternativa para generar crecimiento económico y que, valga decir, es considerado muchas veces por ellos mismos como sinónimo de progreso social.

La construcción de presas, la explotación de minerales metálicos a cielo abierto o el desarrollo de infraestructura vial es presentado como un asunto meramente técnico que no necesita de aprobación social puesto que sus beneficios son “evidentes”.

Como se ha enunciado en el primer capítulo, Michel Callon denomina *democracias técnicas* a estos escenarios que, en la práctica, interpretan las controversias políticas como asuntos técnicos que se derivan de la falta de información o ignorancia por parte de los ciudadanos que necesitan de una guía, como una pérdida de tiempo con la que hay que lidiar o como una consecuencia inevitable del avance tecnológico (Callon et.al, 2009: 27).

Sin embargo, los conflictos socio-ambientales nos han demostrado que los movimientos sociales de base han aprendido a construir nuevas fuentes de información, y los ciudadanos ordinarios pueden recurrir hoy a otras fuentes de información y son capaces de

convertirse ellos mismos en contra-expertos sobre los temas que los afectan y de defender sus derechos a través de argumentos sólidos y de acciones institucionalizadas.

De alguna forma, el (¿falso?) dilema de ¿debemos resolver los problemas técnico-científicos a través de un amplio proceso democrático o deben resolverlo los expertos? se supera en la medida en que se reconoce la presencia de nuevos actores como interlocutores legítimos debido a su experticia en campos distintos al técnico-científico. Para H. Collins y R. Evans, ello es posible a partir de la redefinición del concepto de experticia: “es experto no sólo aquel que es reconocido por una comunidad tecno-científica en tanto tal, sino todo aquel individuo que posee conocimiento relevante basado en su experiencia” (Ramírez, 2006: 103). Es así como a partir de los conflictos socio-ambientales surgen contra-expertos desde las organizaciones no gubernamentales, los centros de pensamiento y universidades que trabajan de la mano con las comunidades y que ejercen un rol no sólo de interlocutores sino de formadores de liderazgos y nuevas experticias.

En el caso del proyecto de *La Colosa*, he querido identificar los momentos de construcción de experticia por parte de la red de Comités Ambientales en Defensa de la Vida, la cual se ha nutrido de intermediarios como las organizaciones ambientales y jurídicas que los asesoran, y las redes nacionales e internacionales que se oponen a la minería.

Pero de la misma forma en la que las organizaciones sociales adquieren nuevos aprendizajes ambientales y jurídicos, los otros grupos involucrados en el conflicto van adaptando sus estrategias a partir de la interacción, y van obteniendo igualmente un aprendizaje que les permite seguir haciendo parte de la disputa. Es justamente lo que Patrice Melé ha denominado de manera más amplia *reflexividad territorial*.

La dimensión territorial de las estrategias que surgen de estos nuevos procesos de aprendizaje está en el hecho de comprender que el uso de las herramientas jurídico-políticas produce grupos y redes que se inscriben espacialmente, que se apropian (también) materialmente de los espacios y que construyen sentidos y significados sobre esos espacios. (Melé, 2009: 8)

He denominado este apartado como *construcción de estrategias institucionales*, porque busco dar cuenta de aquellos procesos en los que los sujetos involucrados han adquirido nuevas formas de relacionarse con las partes, dentro de un marco legal y constitucional que intentan modificar, pero que les sirve de base (a veces posibilitando

acciones y a veces restringiéndolas) para sus decisiones y acciones. En ese sentido, el término *institucional* hace referencia a las reglas de juego construidas colectivamente en un proceso de negociación y ruptura entre organizaciones y grupos que componen al Estado.

Comenzaré entonces identificando los aprendizajes del Comité Ambiental de Cajamarca y Anaime, para dar paso a los aprendizajes de la empresa AngloGold Ashanti, y terminar con los aprendizajes del poder central representado en la disputa analizada a través del gobierno nacional y del poder judicial.

4.4.1 Estrategias del Comité Ambiental de Cajamarca y Anaime: Se han identificado cinco elementos que explican los procesos de aprendizaje de los Comités ambientales:

a) el uso estratégico de múltiples lenguajes: Los miembros del Comité Ambiental han aprendido en estos diez años que las luchas jurídico-políticas se dan no sólo en diferentes espacialidades sino también en distintos lenguajes. En el trabajo de campo fue posible identificar que mientras los miembros del Comité Ambiental se expresan de forma sencilla y coloquial con los habitantes de Cajamarca y recalcan la defensa del agua y de la comida, las reuniones con los grupos de abogados que los asesoran se desarrollan en términos técnicos sobre asuntos que van desde la titulación minera hasta el establecimiento de zonas de reserva; especialmente los jóvenes muestran un enorme conocimiento legal que no se limita a la herramienta de la consulta popular sino que demuestra un aprendizaje en, por lo menos, tres grandes asuntos: participación ciudadana, ordenamiento territorial y titulación minera.

Del mismo modo, cuando los miembros del Comité establecen un diálogo con los medios de comunicación nacionales e internacionales han aprendido que es estratégico hablar de la defensa de la vida y del agua y no de la oposición a la minería porque esto permite una mayor estigmatización al ser considerados como personas desinformadas o que se oponen sin razón al “desarrollo” (Entrevista a Juana Hofman, noviembre de 2018)

b) Identificación de argumentos jurídicos en disputa: El Comité Ambiental no sólo ha aprendido a expresarse de diversas formas sino que ha identificado los argumentos y los principios jurídicos disputados a lo largo de estos diez años. La primera disputa se dio a partir de la consulta de Piedras y en ese momento el argumento a discutir se centraba en si el municipio podía tomar o no decisiones sobre el subsuelo; los principios a defender entonces eran el de la autonomía territorial y el del municipio como parte del Estado (a quien constitucionalmente le pertenece el subsuelo).

De alguna forma, la sentencia C-123 de 2014 zanjó la discusión por lo que las discusiones posteriores se centraron en el derecho a la participación para lo que los defensores del proyecto aurífero argumentaban que los municipios sí pueden decidir pero no pueden “vetar”. El principio en disputa cambió entonces y el Comité intentó adaptarse a las nuevas discusiones.

Lejos de constituir un camino recto, la disputa por los principios y argumentos jurídicos es circular, pues lo que en algún momento se consideró ganado puede perderse a partir de un cambio político (Brachet-Marquez, 2016). Fue el caso de la consulta popular como mecanismo de oposición a proyectos extractivos que según la sentencia T-446 de 2016 debía usarse, mientras que en la sentencia SU-095 de 2018 quedó inhabilitada en ese sentido. Lo anterior implica una renovación permanente de estrategias jurídico-políticas y una adquisición de nuevo conocimiento por parte de los actores involucrados.

c) Predicción del comportamiento de los actores involucrados en el conflicto: Al reconocer que la oposición al proyecto de *La Colosa* es un asunto de largo plazo, los miembros del Comité han aprendido a construir escenarios hipotéticos con el apoyo de las organizaciones que los asesoran jurídicamente. Es así como antes de cualquier acción jurídica como la consulta popular de 2017 o la acción de nulidad de los títulos mineros de AngloGold presentada en junio de 2019, el Comité se reúne con su grupo de abogadas para establecer las posibles reacciones tanto de las autoridades gubernamentales como de la empresa y de la opinión pública. Esto les permite construir posibles estrategias de respuesta.

Este ejercicio les ha permitido prever, por ejemplo, la acción de nulidad en contra del acuerdo municipal de 2017 para reglamentar la consulta popular, situación que se dio en enero de 2020; igualmente, sabían que el artículo 33 de la ley 136 de 1994 que establece como obligatoria la consulta popular en caso de que las actividades mineras amenacen el uso del suelo, iba a ser derogado, pues se había convertido en un caballo de batalla importante de las organizaciones ambientales. Esta derogación se dio en febrero de 2019 por parte de la Corte Constitucional a través de un comunicado corto y sin mayores explicaciones.

Con este panorama, se ha buscado entonces mover la disputa jurídico-política del terreno del derecho público (agotado en la última respuesta de la Corte Constitucional) hacia el derecho privado que es el que aún queda vigente para enfrentar a la empresa. La decisión fue entonces la acción de nulidad frente a los títulos mineros vigentes para la AngloGold a

partir del argumento de la “constitución de objeto ilícito” a partir de la consulta popular. Es decir que si bien los títulos habían sido otorgados legalmente antes de la consulta, esta última los convierte en ilegales por contradecir la voluntad del constituyente primario en cuanto al uso del suelo y la vocación del municipio. (Reporte de campo No. 5, octubre de 2018)

d) Obtención de recursos para desarrollar sus objetivos: A pesar de que los recursos económicos y políticos son muy desiguales entre las partes, el Comité Ambiental ha aprendido a moverse con fluidez en las redes de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y en embajadas de países como Suecia, Noruega y Gran Bretaña de las cuales han obtenido apoyo económico y logístico. Para acceder a estos recursos se requiere de un conocimiento técnico tanto en términos ambientales como en términos legales.

El conocimiento construido por el Comité les ha permitido entonces acceder a estos recursos y lograr una mayor visibilidad sobre el proceso de resistencia en espacios como, por ejemplo, la Organización de Naciones Unidas. Es así como a finales de 2019 algunos miembros del Comité de Ibagué acompañados de la organización *DeJusticia* participaron en la quinta sesión del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre las Corporaciones Transnacionales y otras Empresas y el respeto a los derechos humanos, en Ginebra. En este espacio se pretende crear un tratado vinculante para las empresas transnacionales. (Colombia informa, noviembre de 2019)

e) Experticias construidas en la interacción: Cabría decir, por último, que el proceso de crear nuevas experticias no es unilateral ni se da necesariamente de manera jerárquica desde las organizaciones jurídicas y ambientales hacia los miembros del Comité y hacia las autoridades locales que se oponen a proyectos extractivos, sino que hay un aprendizaje continuo en los dos sentidos ya que tanto el Comité como los líderes políticos locales cuentan con múltiples fuentes de conocimiento que transmite a las otras organizaciones.

Alejandro Mantilla, director del Instituto Nacional Sindical, asegura que hasta los años ochenta, “el intelectual tendía a reemplazar al movimiento; era como el líder del movimiento. Eso ha cambiado. Más bien, los líderes regionales, campesinos, afro e indígenas tienen liderazgo propio y el intelectual está más bien como acompañando” (Entrevista a Alejandro Mantilla, octubre de 2018) Si reemplazamos el término intelectual por el de asesor jurídico o ambiental, es esta situación la que se percibe en la interacción entre comités ambientales y otros actores.

Pero además, los quince comités que conforman la red del Tolima se transfieren conocimiento entre sí de modo más horizontal, e internamente cada comité, al estar formado por diversos grupos produce colectivamente el conocimiento. Lo anterior no está exento de disputas y desencuentros como se ha mencionado en algunos momentos, pero sí hay un aprendizaje estratégico sobre qué priorizar y en qué momento intervenir de manera conjunta o de manera separada.

4.4.2. Estrategias de la empresa AngloGold Ashanti: En el caso de la empresa trasnacional se han identificado cuatro grandes aprendizajes en medio del conflicto:

a) *Fusión de títulos mineros:* En julio del 2012, según el Catastro Minero colombiano, AngloGold contaba con 404 títulos con una extensión de 763.337 hectáreas, y 625 solicitudes que corresponden a 865.649 ha en todo el país (Pulido, 2013: 25). De esta extensión, 45 mil hectáreas correspondían al proyecto de *La Colosa* a partir de la tenencia de cinco contratos mineros, lo que no equivale a la tenencia de los títulos de explotación, pues hay que recordar una vez más que la empresa no ha podido superar la etapa de exploración

La estrategia de AngloGold ha sido fusionar los cinco contratos en un solo título minero: el EIG-163, el cual corresponde a 9 mil hectáreas y tiene el estatus de Proyecto de Interés Nacional Estratégico (PINE); es decir, proyecto económico de primera importancia para el gobierno nacional por ser considerado fuente de desarrollo en los términos definidos por el mismo gobierno.

Actualmente el título se encuentra suspendido por solicitud de Anglogold Ashanti, con el argumento de que está esperando el momento en que el Estado colombiano pueda dar certeza jurídica sobre el futuro de la minería a gran escala. La suspensión tenía una vigencia de octubre de 2017 a julio de 2018 (Reporte de campo No. 5, octubre de 2018).

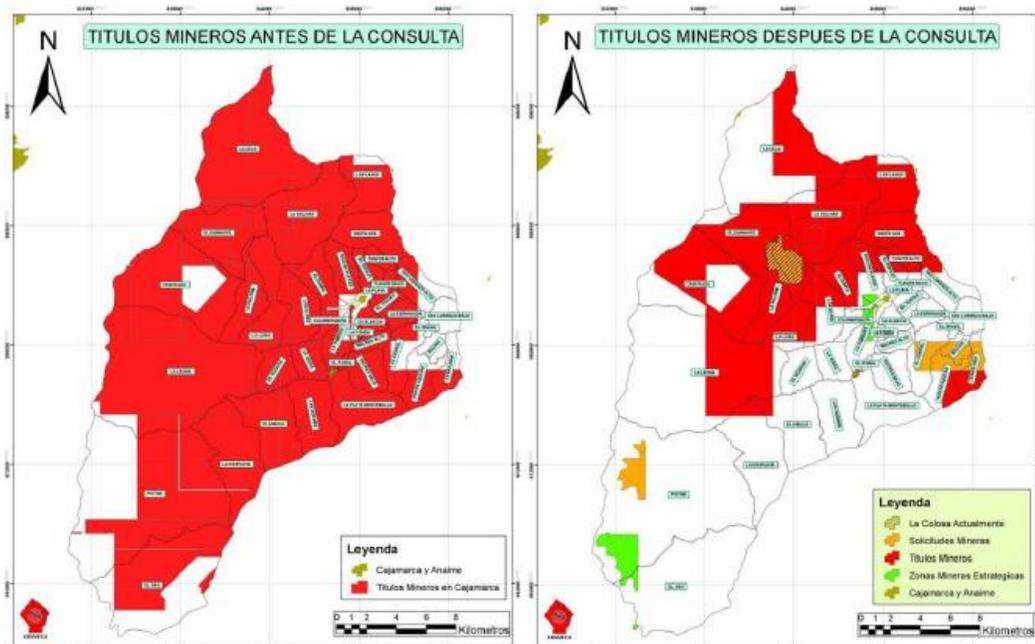
Las investigaciones realizadas por el grupo de abogadas de A.I.D.A y *Tierra Digna* muestran que no se cuenta con información después de julio, pero teniendo en cuenta que el título aparece aún en estado de suspensión, puede suponerse que AngloGold solicitó una prórroga ante la Agencia Nacional de Minería. El punto es que el título sigue vigente, lo que demuestra el deseo de la empresa de permanecer en el territorio. Al menos es esto lo que creen los miembros del Comité Ambiental e incluso algunos concejales del municipio como Alexandra Vivas, quien afirmó en nuestra entrevista lo siguiente:

Yo sí tuve una entrevista con uno de ellos [AGA], hablando directamente de tú a tú y entonces yo le decía "ustedes no se han ido; ustedes siguen aquí porque

tienen concesión de aguas, tienen en este momento territorio, y yo les creo que se van el día que ustedes devuelvan eso y el día que ustedes digan nos vamos de verdad y se fueron y abandonaron el territorio. (Entrevista a Alexandra Vivas, noviembre de 2018)

Las estrategias de AngloGold se pueden resumir entonces como: integrar, renunciar y recortar los contratos mineros, siendo esto posible gracias a la experticia que tiene la empresa en identificar con mayor exactitud dónde se encuentra concentrado el potencial aurífero después de más de diez años de exploración. Por esta razón es que han podido entregar algunos contratos mineros como queda en evidencia en los siguientes mapas elaborados por el Colectivo de *Cosajuca*⁵⁶:

Imagen 3. Títulos mineros en manos de AngloGold Ashanti Colombia antes y después de la consulta popular.



Fuente: Documento elaborado por el Colectivo Socio-Ambiental Juvenil de Cajamarca, 2018

b) *Uso de herramientas legales para la defensa de sus intereses:* Desde el 2009, momento en que la movilización en contra del proyecto aurífero comenzó a organizarse, la empresa ha utilizado algunas herramientas legales y políticas disponibles en el contexto

⁵⁶ Cabe anotar que la producción cartográfica de *Cosajuca* sobre la titulación minera en Cajamarca revela la adquisición de nuevas experticias por parte del grupo y la capacidad de intercambiar información a través de redes que mantienen con los grupos de trabajo del Congreso, quienes tienen acceso a entidades como catastro minero o la Agencia Nacional de Minería.

colombiano. AngloGold ha hecho uso en varias ocasiones de la acción de tutela (equivalente en otros países a la acción de amparo) para solicitar la garantía de lo que considera sus derechos, especialmente el derecho al debido proceso y la buena fe.

Fue el caso de las acciones interpuestas ante el Consejo de Estado en contra del Tribunal del Tolima por la aprobación de las consultas populares de Piedras y de Cajamarca. En el caso de Piedras, la empresa interpuso la acción de nulidad en 2013 argumentando que “en el trámite de la consulta popular no se vinculó a la sociedad actora que contaba con los permisos y licencias otorgados por las autoridades competentes para adelantar las actividades de exploración minera en la zona” (Consejo de Estado, fallo de agosto de 2014) A pesar de que la empresa contaba con la coadyuvancia de la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas, el Consejo de Estado falló negando la acción de tutela de la empresa.

La situación fue distinta con la segunda acción interpuesta en contra de la consulta de Cajamarca. La acción tuvo el efecto de que el Consejo de Estado exigiera al Tribunal del Tolima la revisión de su decisión de constitucionalidad de la pregunta (más no la anulación de la misma), medida que fue acatada con prontitud. Como se había enunciado en el tercer capítulo, la decisión del Tribunal Administrativo fue producir ella misma una pregunta que en caso de ser acatada por el Concejo Municipal de Cajamarca, garantizaría la constitucionalidad de la misma; de esta forma se eliminaron algunos obstáculos para la realización de la consulta.

La medida de AngloGold no tuvo entonces el efecto esperado para la empresa pero sí logró producir tensión en todas las escalas territoriales y en las diferentes ramas del poder público y, además, obligó a un cambio de pregunta que terminó prohibiendo todo tipo de minería en Cajamarca, situación que quería evitar el Comité Ambiental para no afectar a las familias del municipio que vivían de la minería artesanal.

Adicionalmente, la empresa sigue moviéndose legalmente frente al proyecto de *La Colosa* a pesar de la suspensión actual, a través de otras acciones. Según las abogadas de *Tierra Digna*, la empresa ha contratado un grupo de prestigiosos abogados para interponer una tutela en contra del fallo del Ministerio de Ambiente que en 2010 obligó a la empresa a pagar una multa de 140 millones de pesos colombianos por haber incumplido la normatividad vigente al comenzar a explorar sin los permisos necesarios. Esta medida se toma por la necesidad de la empresa de no incurrir en el mal precedente de impago de multas, pues esto

se convierte en un obstáculo administrativo para seguir adelante con el proyecto. (Reporte de campo No. 5, octubre de 2018).

Por último, cabe mencionar la capacidad de AngloGold para llevar al conflicto hasta las altas Cortes del país, en cuanto hace parte de una red de empresas extractivas y gremios empresariales y como parte de ella ha apoyado y se beneficia de las medidas legales de otras empresas tanto en el sector minero como en el de hidrocarburos. De este modo, la sentencia SU-095 de 2018 puede considerarse un triunfo de estas empresas dentro del sistema jurídico-político colombiano, lo que ha representado una pérdida de espacio para los movimientos ambientales dentro de estos escenarios.

c) Reconocimiento del poder local dentro del conflicto: Quisiera finalmente rescatar un elemento común que surgió dentro de las entrevistas relacionadas con la empresa y es el aprendizaje que tuvieron a partir de la experiencia de las consultas populares en términos políticos y sociales. Según uno de mis informantes, cuando la empresa comenzó formalmente el proyecto de *La Colosa* pretendía resolver todos los asuntos legales y políticos desde la esfera nacional y se dio cuenta que esto era imposible. Fue entonces cuando comenzó a poner mayor interacción en lo local, pero la red de Comités Ambientales ya se había organizado y la oposición al proyecto ya había comenzado a expresarse institucionalmente a través de la consulta popular.

Esto ha representado para AngloGold un proceso de reflexividad que ha modificado sus lógicas internas de funcionamiento. Es así como el relacionamiento local les permitió aprender que muchas veces comenzar por la estrategia jurídica puede ser algo violento para las autoridades locales.

Anteriormente la empresa hacía muchas demandas políticas o jurídicas a Cortolima, a los Concejales y al Alcalde de Cajamarca desde una lógica meramente legal que reproducía un imaginario de superioridad frente a las autoridades locales y regionales, pero eso produjo cierto grado de ilegitimidad para la minera; entonces otras áreas como la de *responsabilidad social empresarial* comenzaron a tener mayor peso dentro de la toma de decisiones de la empresa, ya que aprendieron a desarrollar una mejor relación con la comunidad y tenían un cierto grado de legitimidad con el que no contaban áreas como la oficina jurídica (Entrevista No. 13, abril de 2010)

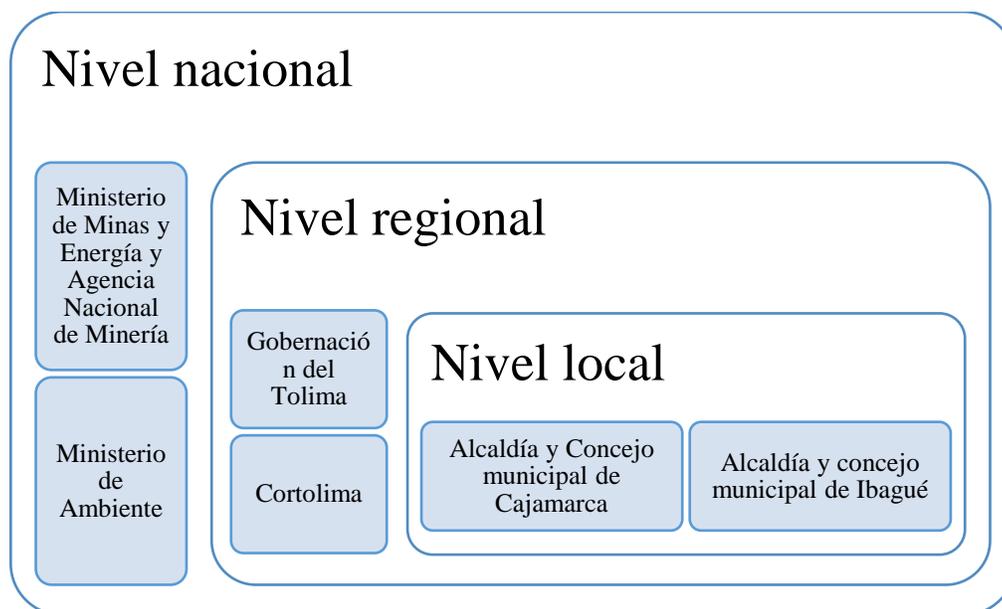
d) *Relacionamiento político en el Congreso y en el poder ejecutivo regional y nacional*: AngloGold también cuenta con una estrategia de relacionamiento político a nivel regional y nacional muy fuerte, la cual ha sido creada por firmas consultoras con experiencia en asuntos públicos. Una de estas firmas consultoras fue creada por un ex asesor presidencial en el gobierno de Álvaro Uribe y ex congresista de la República, quien capitalizó su experiencia para atender las necesidades de relacionamiento de grandes empresas como AngloGold Ashanti.

Según el testimonio de uno de mis informantes que trabajó dentro de la empresa por varios años, la forma de trabajar de la consultora experta en lobby institucional, es construir un plan de relacionamiento para los clientes (en este caso AngloGold) en el cual se otorga información privilegiada de contacto con organizaciones de derechos humanos, academia, embajadas, organizaciones no gubernamentales, organismos multilaterales como USAID, entidades nacionales, entre otras.

Y a pesar de que la consultora entregó a la empresa el contacto con más de sesenta congresistas, el relacionamiento más importante suele hacerse con entidades del poder ejecutivo ya que cuentan con mayor capacidad de decisión administrativa y, muchas veces, legal. Dentro de estas entidades se destaca el ministerio de Ambiente, el ministerio de Minas, y agencias como la Agencia Nacional de Minería, y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales. Sin embargo, ciertos congresistas que tienen vínculos familiares o personales con actores estratégicos dentro del poder ejecutivo, son importantes para AngloGold. Es el caso del senador Miguel Barreto, familiar del exgobernador del Tolima. (Entrevista No. 11, enero de 2019). Lo anterior le permite a la empresa garantizar la conquista de varias escalas territoriales dentro del conflicto y ganarse aliados importantes que en un futuro puedan mover la balanza hacia sus propios intereses.

4.4.3 Poder ejecutivo: Para explicar cómo se entiende en este apartado el poder ejecutivo, se ha construido la siguiente gráfica:

Gráfica 4. Entidades del poder ejecutivo involucradas en el proyecto de *La Colosa*



Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse en la gráfica, el nivel local del poder ejecutivo se expresa a través de la alcaldía y el concejo municipal. He incluido a las entidades locales de Ibagué ya debido a que sin corresponder necesariamente al epicentro del proyecto, las autoridades locales de esta ciudad han jugado un rol político importante en la resistencia al proceso minero y han impulsado procesos locales en Cajamarca.

A nivel regional se encuentra tanto la autoridad ambiental Cortolima como la gobernación del departamento, mientras que a nivel nacional destaco el papel de dos Ministerios que constitucionalmente representan la voz del presidente de la República: a) el Ministerio de Minas y Energía, cuyos brazos administrativos se manifiestan con la Agencia Nacional de Minería, entidad técnica que materializa las decisiones políticas del Ministerio, y b) el Ministerio de Ambiente, sin incluir en este caso a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales debido a que el proceso de *La Colosa* no se encuentra aún en la fase de licencia ambiental y, por lo tanto, no cuenta con competencia para producir efectos jurídicos sobre el proyecto de *La Colosa*.⁵⁷

⁵⁷ En mi trabajo de campo solicité una entrevista con la Agencia Nacional de Licencias Ambientales. Me dieron respuesta escrita a través de la oficina de atención al ciudadano, en la que me indicaron lo siguiente: “no existe solicitud de licencia ambiental en esta Autoridad para el desarrollo del Proyecto *La Colosa*, localizado en el municipio de Cajamarca, departamento de Tolima, razón por la cual no se cuenta con ningún tipo de información documental que permita inferir el impacto ambiental del mismo” (Agencia Nacional de Licencias ambientales, noviembre de 2018. Ver anexo 3)

En el caso del poder ejecutivo, entonces, es posible identificar dos tipos de estrategias desarrolladas en el marco del proyecto *La Colosa*; por un lado, se encuentra el conocimiento técnico, ambiental y legal que fueron adquiriendo los funcionarios de los distintos niveles, y por otro, la experticia política para gestionar las presiones y contradicciones dentro del mismo poder ejecutivo.

a) *Escala local*: En este nivel territorial tanto los alcaldes como los concejales se ven sometidos a fuertes presiones de la escala regional y la escala nacional, pero también deben enfrentarse a la presión de la comunidad local, pues son ellos quien deben responder en nombre del Estado a las demandas más cercanas. En el caso de la estrategia en asuntos de explotación minera los alcaldes fue la misma empresa AngloGold quien desde temprano buscó un relacionamiento con las autoridades locales y que, como se había enunciado anteriormente financió el viaje de varios funcionarios locales a algunos proyectos mineros en América Latina, convirtiéndose en una fuente importante de un tipo de conocimiento para las autoridades del municipio. Este conocimiento se puso a prueba con la llegada de varios concejales jóvenes en 2015, quienes contaban con una información y formación distinta frente a los asuntos mineros a partir de la labor desempeñada por los Comités Ambientales, la Universidad del Tolima y algunas ONG.

En cuanto al conocimiento legal frente a la participación ciudadana derivado de la consulta popular, también hubo un aprendizaje importante para las autoridades locales; mientras que el alcalde y los concejales del período 2011-2015 desconocían casi por completo el funcionamiento de la consulta, y se vieron presionados por autoridades nacionales como la Procuraduría General de la Nación para no usar esta herramienta de participación, tanto el Alcalde William Poveda (2015-2017) como su sucesor Pedro Marín (2017-2019), y también los concejales del período 2015-2019 pudieron prepararse mejor jurídicamente para validar la consulta popular sin extralimitarse en sus funciones.

En la entrevista realizada a la concejal Alexandra Vivas, ella aseguraba que “lo que nosotros dimos fue un concepto favorable a una propuesta de iniciativa popular de la comunidad; la responsabilidad de nosotros como concejales era dar un concepto favorable o desfavorable para que fuera el pueblo quien tomara una decisión acerca del uso del territorio” (Entrevista a Alexandra Vivas, noviembre de 2018) Allí se revela el perfeccionamiento del

argumento jurídico de los funcionarios locales para no ser sancionados disciplinariamente por prohibir la minería en el municipio.⁵⁸

De allí también se deriva un aprendizaje político en el manejo de las presiones entre escalas político-administrativas. En el caso del alcalde Marín, por ejemplo, hubo un cambio de discurso (por lo menos dentro de los medios locales y regionales) frente al respeto por la consulta popular, a pesar de que su campaña fue apoyada por AngloGold y que su partido político apoya el modelo extractivo. En palabras de la concejal Vivas, “el primer plan de desarrollo con William Hernando Poveda, que en paz descansa, sí estaba muy ligado con *La Colosa* y con proyectos de la megaminería porque él sí era tremendamente minero. Este otro alcalde [Pedro Marín], como la decisión ya estaba tomada le tocó dejar *La Colosa* de un lado” (Entrevista a Alexandra Vivas, noviembre de 2018) Sin embargo, su corta alcaldía se caracterizó en términos políticos por la ausencia en los espacios públicos de discusión a nivel local y por la búsqueda del apoyo regional y nacional que no encontraba en el municipio.

En el caso de los concejales, se presenta un cierto abandono por parte de los partidos políticos nacionales que supuestamente los respaldan, lo que los obliga a improvisar y a tomar decisiones que no siempre son coherentes con las líneas generales de los partidos que representan. La concejal Vivas, quien pertenece al Partido Liberal Vivas describe la situación de la siguiente manera:

[...] usted a la hora de tomar decisiones tiene que ir jugando entorno a esa ley que sea departamental o nacional usted no puede pasar "por encima de" para tomar alguna decisión. Y lo otro, yo peleo mucho con el partido que represento y posiblemente no me quieran mucho por decirles la verdad, porque cuando empezamos el boom de la campaña y todo eso, uno se hace películas mentales de que va a poder hacer y tal y todo eso, y entonces uno va con los parlamentarios y uno cree que va a ser equipo y que a la hora de trabajar de verdad por las comunidades usted va a sentir el respaldo de esos parlamentarios, de esos de orden nacional, de esos diputados y mentiras m'ija. Usted apenas llega aquí lo dejan suelto, lo soltaron.

[...] Entonces cuando hay elecciones, cuando necesitan los votos de las bases, cuando necesitan las bases que somos los concejales, los líderes cercanos a la comunidad, ahí sí "concejal venga, cómo nos va a colaborar, le mandamos publicidad" [...] Yo les decía "es que me he sentido sola y huérfana por un

⁵⁸ Una de las posibles fuentes de ese aprendizaje se encuentra en el exalcalde de Piedras a quien tras la consulta de 2013 le abrieron un proceso disciplinario en la Procuraduría, y cuya defensa legal fue la siguiente: “Nuestra función no puede ser prohibir. La misma Ley 685 (de 2001) y el Decreto 0934 (de 2013)...nos restringen la prohibición de las actividades mineras, pero lo que sí podemos hacer, según el artículo 56 de la Ley 134 es adoptar el resultado” (El Nuevo Día, 30 de agosto de 2013)

partido al que yo estoy representando" Me siento sola porque yo no tengo respaldo de ustedes a la hora de atender las necesidades de las comunidades [...] entonces a mí no me volvieron a llamar pa' nada. (Entrevista a Alexandra Vivas, noviembre de 2018)

Con este fragmento no sólo se revelan las presiones que enfrentan los funcionarios locales, y el abandono en el que se encuentran por parte de las autoridades centrales que dicen representar, sino también la complejidad del Estado en tanto campo de poder, pues lejos de acatar sin cuestionamientos ni dificultades las decisiones tomadas desde el centro, los funcionarios locales crean su propia interpretación de las leyes y las aplican según las condiciones políticas y sociales en las que se encuentran inmersos, produciendo así innovaciones y modificaciones importantes a los marcos legales y políticos.

b) Escala regional: Debido a la poca libertad de decisión política y económica con la que cuenta el nivel intermedio en Colombia, no es una tarea sencilla encontrar experticias nuevas más allá del manejo de la presión política entre el nivel nacional y el nivel local.

Para el caso de entidades como Cortolima que cumplen una función más específica en asuntos ambientales, el aprendizaje técnico y ambiental sí se evidencia con mayor claridad: a través de decisiones como la declaratoria de áreas protegidas en el páramo Anaime Chili en 2017, o la resolución 1963 con la cual “no se otorgarán más licencias ambientales, concesiones de agua, traspasos, permisos y demás autorizaciones por el uso de recursos naturales que tengan como finalidad el desarrollo de proyectos y actividades mineras en la jurisdicción del municipio de Cajamarca” (Resolución 1963 de 2018), la entidad ambiental establece un precedente de protección ambiental, pero también crea límites espaciales que modifican las relaciones sociales dentro del municipio de Cajamarca.

Se encuentra también en esta escala político-administrativa la Universidad del Tolima como entidad pública que representa al Estado colombiano a nivel regional. Dentro de esta Universidad surgieron las primeras propuestas para conformar el primer Comité Ambiental, y algunos profesores de áreas como la ingeniería forestal o la biología terminaron convirtiéndose en referentes importantes del Movimiento Nacional Ambiental. En el caso de Renzo García, es hoy diputado de la Asamblea Departamental del Tolima.

La experticia entonces que se fue desarrollando en el seno de esta Universidad no se reduce a los asuntos ambientales, o de explotación de recursos auríferos a gran escala, sino

que se extiende a asuntos socio-políticos y jurídicos como la defensa del territorio a través del litigio estratégico y de la movilización social.

El mejor ejemplo es el Diplomado de formación ambiental ciudadana que se ofrece de manera gratuita entre el Comité Ambiental de Ibagué, la Corporación SOS Ambiental y la Universidad del Tolima. Son tres niveles compuestos cada uno por 16 sesiones para lo que cuentan con horarios que permiten a estudiantes y trabajadores de todo tipo participar.⁵⁹ Hasta la fecha se han graduado más de 6000 personas, lo que según el coordinador José Jiménez, ha permitido al diplomado convertirse en “una herramienta pedagógica y de formación muy importante que ha potenciado un escenario como la Marcha Carnaval, una de las movilizaciones ambientales más grandes del país” (El Cronista, febrero de 2020)

c) Escala nacional: En este punto existen varias coincidencias encontradas en el trabajo de campo que me permiten establecer como hipótesis que el mayor aprendizaje para las autoridades nacionales ha sido la importancia y el peso real de las decisiones y acciones locales dentro de la estructura del Estado. Así lo manifiesta, por ejemplo, Diana Rodríguez Franco de *DeJusticia* ante la pregunta de cómo se ha transformado la autoridad nacional en medio de la disputa por el proyecto de *La Colosa*.

Yo creo que lo ha presionado desde abajo para tomarse en serio, por ejemplo, la necesidad de participación [...] Yo le veo un efecto indirecto, por ejemplo, en que la Corte haya cogido este tema, que el Consejo de Estado tenga que hablar sobre este tema, que [en] el Congreso se hayan presentado proyectos de ley, que la academia esté haciendo foros, ejemplo el de hoy. Eso me parece que el hecho de haber obligado al Estado a pensarse la participación, a pensarse cómo dialogamos con los de abajo, cómo llegamos a los territorios. Las propias concertaciones, llamadas concertaciones de la Agencia Nacional de Minería y luego por réplica la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el solo hecho que estén obligándose a hacerla me parece que esa es una manera de fortalecimiento del Estado desde abajo. Osea como que se dieron cuenta que lo tenían que hacer. (Entrevista a Diana Rodríguez Franco, noviembre de 2018)

Según Juana Hofman, abogada de AIDA, el Estado se está transformando “en el sentido que el empoderamiento se está descentralizando. Y lo que antes eran territorios nacionales hoy son territorios fuertes y cada vez con menos miedo” (Entrevista a Juana Hofman, de noviembre de 2018)

⁵⁹ Desde marzo de 2020, y como consecuencia del confinamiento derivado del COVID-19, todas las sesiones son transmitidas vía Facebook de manera abierta al público, democratizando aún más el conocimiento frente a las disputas socio-territoriales en el Tolima.

Cabe advertir que la novedad no está en que los espacios locales tomen decisiones propias, pues antes de la Constitución de 1886 existía un modelo federal que daba amplias competencias a las distintas escalas territoriales; adicionalmente, la práctica revela que a pesar de las decisiones altamente centralizadas, cada municipio (tanto autoridades locales como habitantes) adopta las medidas siempre de manera distinta, según sus capacidades y preferencias.

Tampoco es novedoso el hecho de que los grupos sociales en representación del poder municipal usen herramientas jurídicas para defender sus intereses, pues trabajos como el de Laura Varela y Deyanira Duque (2011) muestran cómo los campesinos de mediados del siglo XX del oriente del Tolima usaban algunos instrumentos legales para denunciar la violencia partidista y demandar el cumplimiento de sus derechos sobre la tierra.

Lo que resulta desafiante para el gobierno colombiano actual es el alcance jurídico-político de la participación ciudadana frente al control territorial que se ejerce dentro de un proyecto extractivo, en un marco que favorece las dinámicas extractivas a gran escala. El reto ha sido entonces buscar la manera de llenar de un contenido supuestamente técnico y apolítico el término participación, para mantener la imagen (Migdal, 2011) de ser un Estado participativo y democrático mientras que se practica el extractivismo y se facilitan las condiciones legales para grandes empresas como AngloGold Ashanti, pero bajo un discurso de “minería responsable” y armonización entre el ambiente y la actividad minera.

Así lo expresa, por ejemplo, el procurador delegado de asuntos ambientales al asegurar que “autonomía no es necesariamente soberanía absoluta, entendiendo que los recursos naturales corresponden al Estado, y no podríamos hablar de una capacidad de veto que tengan las entidades territoriales para que el Estado no explote sus recursos naturales sobre la base, [en] eso sí quiero ser absolutamente categórico en esto, del respeto por la naturaleza” (Entrevista a Gilberto Blanco, noviembre de 2018)

4.4.4 Poder judicial: En la medida en que los fallos judiciales, y la interpretación de los mismos son un camino en permanente construcción, ya que las ficciones jurídicas se insertan en una realidad particular y son tanto creadas como creadoras de esa realidad, la mayor experticia que se puede identificar dentro del poder judicial es la capacidad de adaptar sus decisiones e interpretaciones al contexto del que se nutren.

El más claro ejemplo se encuentra con las elecciones presidenciales de 2018 y el cambio de cinco de los nueve magistrados de la Corte Constitucional, pues como se había enunciado anteriormente, los nuevos magistrados habían sido elegidos a partir de su experiencia en el sector privado con el fin de promover la “seguridad jurídica” de las empresas como principio fundamental. Esta coincidencia entre la Corte Constitucional y el gobierno nacional que no se había presentado durante los últimos 10 años fue posible gracias a la adaptación de la Corte al discurso institucional proveniente del poder ejecutivo.

La situación es diferente para el Consejo de Estado (especialmente la sala cuarta) y para los Tribunales Contencioso Administrativos a nivel departamental que buscan continuar con una línea jurisprudencial que favorece ciertas luchas ambientalistas, y que en vista de que la cabeza de la rama judicial se ha modificado, deben jugar a mantener un equilibrio a partir de interpretaciones abstractas o poco eficaces para no contradecir las decisiones que contradigan a la Corte Constitucional.

Ahora, debe advertirse que mientras que el Consejo de Estado cuenta con un rango constitucional de alta corte, los Tribunales Contencioso-Administrativos se encuentran sometidos a las decisiones de esas altas cortes, por lo que es sobre todo en el nivel departamental donde surgen experticias particulares en cuanto a la capacidad de convertirse en bisagras entre los expertos de arriba y los ciudadanos ordinarios. Esto es posible a partir de la relación que hay entre los magistrados de los Tribunales y los grupos de abogados tanto defensores como opositores a los proyectos extractivos, que obligan al poder judicial a refinar sus argumentos, a modificarlos o a mantenerlos según el contexto. A su vez, el conjunto de abogados de los que se valen las partes interesadas en un conflicto, construyen sus argumentos a partir de la relación con los grupos sociales que dicen representar.

Y si bien comparto la idea de Bourdieu sobre el hecho de que “el derecho registra en cada momento un estado de relación de fuerzas y ratifica con ello las conquistas de los dominadores” (Bourdieu y Teubner, 2000: 161), estos dominadores no imponen su voluntad de manera unilateral (aunque sí asimétrica en términos de poder), sino que su decisión resulta de la interacción entre el campo político, el cambio social, el cambio ambiental y el campo jurídico; además de la interacción entre los sujetos de distintas espacialidades y distintos grados de poder. Para el caso del conflicto estudiado, el poder judicial entonces se ha visto

permanentemente retado sobre sus mismas interpretaciones y ha transformado sus argumentos a partir del contexto de la disputa.

4.5 Se construye el Estado

Para finalizar este capítulo quisiera traer una vez más la definición de Viviane Brachet de Márquez sobre la formación del Estado y la sociedad en América Latina (FESAL). Brachet de Márquez define a la formación del Estado como:

“un proceso que se desarrolla en el tiempo y el espacio, en el cual los actores - en el Estado como en la sociedad- se vinculan unos con otros mediante transacciones mutuamente constitutivas y transformadoras (Gierke, 1996; Bhaskar, 1989; Emirbayer, 1997; Tilly, 1997). Desde esta perspectiva, la vida cotidiana se ve como impulsada por la dinámica de varios procesos traslapados, entrecruzados y mutuamente dependientes de contienda y cooperación que oponen y asocian los actores estatales y societales en cuestiones y actividades múltiples. (Brachet de Márquez, 2016: 295–296)

En el primer capítulo de esta tesis intenté operacionalizar esta definición a través de la construcción de seis características de este proceso de formación, con las cuales se busca explicar el cómo de la formación estatal, específicamente dentro del conflicto socio-ambiental derivado del proyecto *La Colosa*.

Lo que se ha descrito a lo largo de este capítulo como el proceso de *reflexividad territorial*, dentro del cual se producen, a su vez, múltiples procesos, es lo que termina constituyendo también la formación del Estado, pues es a través de las interacciones, y las relaciones de poder desafiadas permanentemente que se va dando esta formación.

Para poder observarlo con mayor claridad, bastaría entonces con retomar los elementos presentados a lo largo de este trabajo, pero esta vez, a la luz de las seis características construidas en el primer capítulo.

a) El Estado se construye permanentemente: Al comenzar mi trabajo de investigación tenía una hipótesis que fue rebatida a partir de los datos empíricos y teóricos. Mi idea inicial era que los conflictos eran momentos privilegiados de construcción estatal, mientras que los momentos de estabilidad eran menos productivos política y socialmente.

El importante trabajo de Aradhana Sharma y Akhil Gupta sobre la antropología del Estado (2006) comenzó a revelarme que en las relaciones sociales cotidianas entre los miembros del Estado se da también un proceso de construcción institucional. En lo cotidiano,

los ciudadanos interiorizan las reglas formales e informales de las autoridades, y forman sus propias percepciones sobre el Estado.

Sin embargo, lo que yo quería observar pretendía ir más allá de cómo se construye culturalmente la idea del Estado. Buscaba entender cómo las acciones de los ciudadanos transformaban, a su vez, las percepciones, decisiones y acciones del Estado. El conflicto socio-ambiental derivado del proyecto *La Colosa* me pareció una ventana de oportunidad única para observar esta interacción. Los aportes de Georg Simmel (2010) sobre la sociología del conflicto me guiaron en ese sentido al considerar que los conflictos son momentos de una álgida socialización.

Cuando me acerqué metodológicamente al conflicto, me di cuenta de la necesidad de construir episodios para identificar los momentos de mayor tensión entre los sujetos involucrados, pero también pude percibir a partir de los aportes teóricos de Tilly (2008) que un conflicto de largo alcance como el que estudio se compone, igualmente, de momentos de baja tensión o de relativa estabilidad. Y muchas veces, es en estos momentos de relativa estabilidad cuando los diferentes niveles del Estado aprovechan para producir nuevos andamiajes jurídico-políticos o cuando despliegan sus estrategias para implementar los cambios surgidos en los momentos álgidos de conflicto.

Lo anterior implica que la construcción del Estado es permanente. Si bien los momentos de conflicto social pueden favorecer mayores innovaciones institucionales, los momentos de estabilidad también son productivos para el Estado en cuanto son momentos de interiorización de nuevas rutinas institucionales, pero también son momentos aprovechados por las organizaciones sociales para reinventar nuevas estrategias de acción.

Es lo que pude observar después de las sentencias T-445 de 2016 y SU-095 de 2018. Cada una de ellas produjo un cierre jurídico que redujo la intensidad del conflicto, pero que a su vez, motivó a todos los actores a rearmarse de nuevas estrategia; algunos para mantener las nuevas reglas propuestas por el poder judicial, y otros para revertir estas nuevas decisiones.

b) La construcción del Estado es relacional: Como ha quedado demostrado en este trabajo, las decisiones y acciones del Estado no se dan de manera autónoma sino que responden a las presiones de los distintos grupos sociales, políticos y económicos. En el caso del proyecto *La Colosa*, los distintos niveles del gobierno nacional interactuaron tanto con la

empresa AngloGold Ashanti y los distintos gremios económicos con intereses similares a los de la empresa, así como con la Red de Comités Ambientales.

A su vez, los Comités son el resultado de una interacción constante entre ciudadanos, organizaciones ambientales y jurídicas y grupos de interés a nivel nacional e internacional. Es fundamental recordar que las interacciones se dan dentro de un marco de relaciones de poder asimétricas. Sin embargo, aquellos que cuentan con menos recursos logran modificar las decisiones y acciones de los que tienen mayor grado de poder, a partir de diversas estrategias jurídico-políticas. La consulta popular, por ejemplo, se convirtió en una poderosa herramienta que tomó por sorpresa al gobierno nacional, y logró modificar las relaciones de poder temporalmente.

c) La construcción del Estado no es lineal: En el caso del conflicto analizado en este trabajo, se ha podido comprobar que los triunfos jurídicos y políticos de los grupos sociales no son permanentes. Lo que en algún momento se gana, puede perderse en el futuro. Lo mismo sucede, aunque en menor medida, con los ciertos triunfos de las élites políticas y económicas que se ocupan del gobierno nacional. El mejor ejemplo se encuentra en la interpretación de que los municipios no tienen derecho a decidir sobre actividades mineras. Inicialmente, la batalla parecía perdida para el Ministerio de Minas y Energía y para la misma empresa multinacional a partir de la sentencia T-445 de 2016. Los resultados se invirtieron con la sentencia SU-095 de 2018.

Cada una de las partes, a partir del avance del conflicto, va reconfigurando entonces sus acciones y va buscando mayores recursos para seguir enfrentando la disputa. Hay que decir, sin embargo, que los gobiernos nacionales cuentan con la hegemonía del poder, lo que facilita el despliegue de sus acciones y el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, los distintos grupos sociales han sabido aprovechar los espacios de contradicción y vacíos jurídicos dentro del campo de poder estatal, pues lejos de ser un gran señor, monolítico y todopoderoso, el Estado se conforma de una multiplicidad de personas y relaciones que se contradicen entre sí y que no siempre buscan un objetivo común.

d) Puede ser contradictoria y e) está en permanente disputa: En este mismo capítulo se señalaron las principales contradicciones que han surgido durante el conflicto, mientras que en el tercer capítulo se han reconstruido los episodios de la contienda, que dan cuenta de una hegemonía en permanente disputa. Valdría agregar que estas contradicciones se

convierten muchas veces en oportunidades de acción para las partes, pues cuando son identificadas, los actores pueden sentirse obligados a resolverlas, por lo que se abren ventanas de oportunidad política para los cambios.

También hay que recordar que las acciones del Estado pueden ser contradictorias en el corto plazo ya que los distintos niveles se someten a las múltiples presiones en el proceso de construcción de políticas, pero en el largo plazo, el Estado logra aplicar con relativa eficiencia su proyecto hegemónico. Lo anterior no debería llevarnos a la desesperanza, pues como dice Gabriela Merlinsky (2015), después de un conflicto, “nada es igual”.

Este es el caso de los municipios de Piedras y Cajamarca, donde se gestó la oposición al proyecto de *La Colosa*. Ambos municipios han logrado detener la minería en sus territorios, y ambos han vivido un proceso de transformación identitaria que les ha permitido construir una nueva relación con el espacio. Así que si bien es cierto que el modelo extractivo sigue vigente, y que las consultas populares han sido desterradas políticamente para expresarse en términos minero-energéticos, los habitantes de Piedras y Cajamarca han sido transformados para siempre y están ejerciendo una nueva territorialidad.

f) Está enmarcada y producida culturalmente: Finalmente, el segundo capítulo de este trabajo en el que se abordan las transformaciones territoriales, contribuyó a comprender los cambios que se han dado a partir de la incursión de Colombia en el modelo neoliberal. Por otro lado, el tercer y el cuarto capítulo esperan haber contribuido a identificar las diferentes formas de asimilación de este sistema de creencias neoliberal por parte de los sujetos sociales. La Red de Comités Ambientales se constituye en un buen ejemplo de resistencia frente al modelo extractivo y frente a las presiones económicas derivadas del mismo. Por otro lado, el gobierno nacional ha venido intensificando su dependencia al modelo y ha dirigido sus acciones en ese sentido.

Lo anterior revela que los marcos culturales, sociales y económicos en los que se desarrolla un conflicto socio-ambiental pueden limitar o posibilitar las acciones de los actores y de los grupos de poder, pero no las determinan de manera definitiva, pues cada actor y grupo interioriza dichos marcos a partir de sus propias experiencias y capitales sociales adquiridos en el tiempo.

5. Conclusiones

Para responder a la pregunta de ¿Cómo el conflicto socio-ambiental derivado del proyecto *La Colosa* reestructura en términos jurídico-políticos el control territorial del Estado colombiano? he recorrido un camino construido a partir del diálogo permanente entre la teoría, la metodología y los datos empíricos. Lo anterior me permitió llegar a las siguientes conclusiones.

5.1 Hallazgos derivados del cumplimiento de los objetivos

5.1.1 Permanencias y transformaciones en el control territorial en Colombia: El primer paso fue la reconstrucción de las formas históricas de ejercer el control territorial en Colombia para establecer posibles transformaciones y permanencias. Me encontré con el hecho de que dentro del Estado colombiano como campo de poder, el gobierno nacional no ha contado nunca con el control absoluto del territorio, sino que ha delegado históricamente a otros sujetos ese control; es el caso de los partidos políticos y la Iglesia católica durante las primeras décadas del siglo XX, para pasar luego al sector empresarial (principalmente los caficultores) en algunas zonas, o a los grupos de autodefensas para combatir a las guerrillas, en la segunda parte del siglo XX.

Para comienzos del siglo XXI, la disputa por el control territorial se diversifica en términos de sujetos, participando así con mayor fuerza grupos campesinos, afrocolombianos e indígenas gracias al nuevo estatus jurídico-político que detentan, así como empresas transnacionales que encuentran en el marco neoliberal el espacio correcto para entrar dentro de la disputa territorial. Por otra parte, los grupos armados que se transformaron después de la firma del acuerdo de paz de 2016 (con la guerrilla de las FARC) y de la desmovilización masiva de 2006 (de las Autodefensas Unidas de Colombia) continúan ejerciendo territorialidades, pero a través de una disputa desdibujada en términos de objetivos políticos, y concentrada en intereses económicos o estratégicos que le permiten servir al mejor postor.

Teniendo en cuenta estos cambios, es posible identificar una constante: el uso de la violencia directa e indirecta por parte de los sujetos involucrados, no sólo como práctica de control territorial, sino como forma de regulación social y de construcción del Estado. Fernán González, Ingrid Bolívar y Teófilo Vázquez nos invitan a comprender estos fenómenos

violentos, no como anomalías del sistema político (lo que nos llevaría a una posición moralista) sino como parte fundamental del proceso de configuración del Estado y de la sociedad colombianos (lo que nos acerca a una posición explicativa).

Lo anterior implica comprender a la violencia, no como una merca consecuencia de las estructuras territoriales en el país, o como la causa de las mismas; sino como aspectos de un mismo proceso: el de la construcción del Estado. Estos procesos de disputa e integración no se dan de manera simétrica sino más bien, dentro de un marco de desigualdades y jerarquías espaciales, socio-económicas y políticas. En palabras de los autores, “el desarrollo desigual de las regiones y la configuración de jerarquías sociales como base de los poderes consolidados en los espacios regionales se traduce en una incorporación también subordinada de diferentes grupos poblacionales en el concierto de la nación. (González, Bolívar y Vázquez 2002: 233)

La subordinación de los distintos grupos se ha ejercido históricamente desde diferentes frentes; los proyectos de extracción a gran escala como el de *La Colosa*, revelan que en la actualidad, esa subordinación pretende ser ejercida por las grandes empresas extractivas en connivencia con las autoridades nacionales y amparadas en un marco legal nacional e internacional que favorece el modelo neoliberal.

Lo apasionante de casos como el del proyecto aurífero *La Colosa* y el proceso de resistencia que ha producido es que se trata de un momento y un espacio privilegiados en los que puede comprenderse de qué manera se desafía el Estado central desde múltiples espacialidades y cómo el Estado debe repensarse a sí mismo y pone en funcionamiento sus mecanismos jurídico-políticos para mantener su hegemonía; lo anterior dentro de un marco de poder desigual que, sin embargo, transforma a los actores involucrados.

5.1.2 Múltiples espacialidades en la disputa territorial: En la reconstrucción del relato en torno al proyecto aurífero de *La Colosa* fue posible descubrir la forma en que las medidas neoliberales fueron concretándose en el municipio de Cajamarca para preparar el terreno de explotación en favor de la empresa AngloGold Ashanti. Es así como desde 2003, el gobierno nacional fue preparando militarmente la zona para despejar posibles amenazas o resistencias; en términos económicos se fortaleció la agroindustria, desincentivando la agricultura a pequeña y mediana escala propia de municipios como Cajamarca. Igualmente, se promovió el uso de semillas genéticas y de agrotóxicos con lo que se produjo un cambio

significativo no sólo en el uso del suelo sino en las relaciones de la comunidad con su territorio.

Con lo que no contaba el gobierno nacional era con la resistencia social que fue adquiriendo el proyecto de *La Colosa*, y que se alimentó a partir de una construcción de nuevas experticias jurídicas y técnicas en términos ambientales por parte de algunos grupos sociales del municipio. Esta respuesta desde lo local fue posible gracias a la construcción de una red de actores e intereses que se han movido en diversas espacialidades dentro de la disputa. Si retomamos los aportes teóricos de Helga Leitner, Eric Sheppard y Kristin Sziarto (2008), podemos encontrar que la disputa se expresa espacialmente de una manera múltiple: con respecto al primer tipo de espacialidad, la escala, es posible ver que en el caso de la red de Comités Ambientales, estos han sabido expresar jurídica y políticamente sus acuerdos y desacuerdos tanto en la escala local y regional como en la escala nacional e internacional.

A nivel local han encontrado históricamente una fuerte oposición por parte de los distintos alcaldes y concejales, pero también por parte de los habitantes que se han beneficiado con el proyecto de *La Colosa* o que consideran la actividad minera como una actividad compatible con las actividades agrícolas del municipio. Pero también han logrado ganar varias batallas; la más importante ha sido la consulta popular. A nivel regional, el Comité ha sabido moverse entre las decisiones del gobernador del Tolima y entidades como Cortolima o el Tribunal Administrativo del Tolima; de las dos últimas entidades ha recibido apoyo mientras que con la primera se han tenido relaciones ambiguas.

A nivel nacional, la batalla se da más bien en los escenarios judiciales como la Corte Constitucional y el Consejo de Estado quienes han mostrado un apoyo intermitente al proceso iniciado por los comités ambientales. En el caso del poder ejecutivo, los comités se relacionan más a través del Movimiento Nacional Ambiental al que pertenecen y lo que han encontrado es una alianza entre entidades como el Ministerio de Minas y Energía, las Agencias Nacionales y las empresas extractivas.

En cuanto al segundo tipo de espacialidad referido a la construcción de lugares, este proceso ha estado presente en la disputa, por ejemplo, a través de la construcción de símbolos de la naturaleza como la cascada de agua de Chorros Blancos en el municipio de Cajamarca que suele usar el Comité en sus publicaciones dentro de las redes sociales, o incluso, la conformación de la red de tiendas con los productos de APACRA tanto en Cajamarca como

en Ibagué. La casa de los jóvenes de *Cosajuca* es también la representación de un lugar simbólico de resistencia, gracias a los múltiples afiches, pancartas y mensajes que se encuentran en sus paredes, pero también lo es al reunir semanalmente a los miembros del Comité y a las/los invitadas/os nacionales e internacionales que se interesan en el proyecto de *La Colosa*.

La tercera espacialidad que se refiere a las redes físicas y virtuales, ha estado muy presente en el caso de la disputa estudiada y ha sido una de las que mayores beneficios ha representado para los grupos que se oponen al proyecto de *La Colosa*. La primera red ha sido justamente la Red de Comités Ambientales que se alimenta, a su vez, de redes nacionales de las que reciben asesoramiento ambiental y legal, así como redes internacionales de las cuales puede nombrarse, por ejemplo la London Mining Network, con la que los miembros de los Comités Ambientales han podido viajar e internacionalizar el conflicto socio-ambiental de Cajamarca. A su vez, actores como la AngloGold Ashanti, cuentan con sus propias redes nacionales e internacionales, sobre todo referidas a gremios económicos, que permiten un mejor posicionamiento dentro de Colombia.

Se encuentra en cuarto lugar la posicionalidad socio-espacial como tipo de espacialidad que expresa las transformaciones en las posiciones que ocupan los sujetos dentro de la disputa y que resulta de las conexiones e interacciones con otros sujetos. (Leitner, Sheppard y Sziarto, 2008:163). Al respecto puede decirse que mientras que la red de Comités Ambientales y el Movimiento Nacional Ambiental en Colombia lograron pasar de una posicionalidad baja en los comienzos de la disputa, y obtuvieron una mejor posición a través de las consultas populares, hoy se encuentran en un proceso de desgaste derivado de las recientes decisiones de la Corte Constitucional y del gobierno nacional de turno. En el caso de la empresa AngloGold, contaba en 2007 con una posicionalidad alta en términos de influencia frente al gobierno nacional que fue perdiendo con los años, pero que hoy viene recuperando por las mismas razones que la red de Comités Ambientales está perdiendo la suya.

Finalmente, la movilidad (movimiento material o virtual de los individuos) como tipo de espacialidad también aparece permanentemente en la disputa, pues todos los sujetos involucrados han aprendido a hacer presencia en diferentes niveles territoriales y en diferentes escenarios.

5.1.3 Formación y desaparición de sujetos sociales a lo largo de la disputa: Debido a la duración del conflicto y a la transformación de los intereses y de los recursos en disputa, fue posible comprobar que dentro de cada episodio de la contienda surgen actores distintos que cobran relevancia al representar el interés jurídico, político o económico del momento, pero que esos mismos actores pueden desaparecer en otros episodios. Para citar sólo algunos ejemplos, la organización *Ecotierra* o la fundación *Semillas de Agua*, fueron fundamentales en los comienzos de la resistencia al proyecto minero, y luego fueron diluyéndose en medio del surgimiento de nuevos liderazgos y de la sofisticación jurídica de la disputa.

En el caso de la empresa AngloGold, al interior de la misma fue tomando mayor relevancia el área de responsabilidad social que el área jurídica en la medida en que el conflicto fue deteriorando la reputación de la empresa dentro de Cajamarca. Y si miramos el caso de las autoridades nacionales del gobierno, es posible percibir la entrada de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica dentro de la disputa después de la consulta popular de Cajamarca, demostrando la necesidad del gobierno nacional de blindarse jurídicamente. Lo mismo sucedió en la Corte Constitucional que fue renovada con el fin de garantizar la seguridad jurídica para las grandes empresas extractivas.

La aparición y desaparición de ciertos sujetos revela igualmente la movilidad de los argumentos e intereses en disputa. Es así como mientras en los comienzos del conflicto la pregunta central en términos jurídico-políticos era si el municipio podía decidir sobre el uso del suelo y el subsuelo, esta pregunta se fue trasladando hacia el alcance de la participación ciudadana, demostrando la capacidad de algunos actores de simplificar el conflicto para desviar la atención sobre temas de fondo como el control de los recursos naturales. Ello se revela, por ejemplo, en el testimonio de Juana Hofman, abogada defensora del Comité Ambiental cuando dice que “además de la lucha jurídica *per se*, hemos tenido que estar en muchos escenarios defendiendo la participación. Entonces lo que aparentemente es un derecho fundamental ahora es un derecho cuestionado” (Entrevista a Juana Hofman, noviembre de 2018); lo anterior revela el desgaste que representa políticamente regresar a ciertos argumentos jurídicos en medio de la disputa.

5.1.4 La productividad jurídico política del conflicto a partir de la interacción. En cuanto a los tres principales efectos del conflicto analizados en el cuarto capítulo (creación de espacios públicos, territorialización y formación de nuevas experticias) pudo comprobarse

que se trata de efectos que surgen a través de la interacción de los actores, nunca de manera unilateral, pues como se ha advertido desde el capítulo teórico, el Estado es un campo de poder, una construcción en permanente disputa, pero también sumergido en procesos continuos de negociación, de acuerdos y desacuerdos. Es a partir de las respuestas de unos y otros que surgen las estrategias para las siguientes etapas del conflicto. De allí se deriva el hecho de que ningún conflicto está resuelto de antemano muy a pesar de lo que se piensa muchas veces desde la ciencia política tradicional.

Si bien es posible encontrar algunas regularidades en los conflictos socio-ambientales, cada uno de ellos está redefiniéndose permanentemente a partir de la interacción de los sujetos con otros, y con el entorno socio-económico y jurídico-político. Otra sería la historia si la mina de oro de *La Colosa* hubiera sido descubierta a principios del siglo XX, como también habría sido distinto si nos encontráramos ante un Estado con un régimen político distinto, con leyes ambientales y de participación diferentes, y con unos grupos sociales organizados históricamente de otras formas.

5.1.5 El Estado no es un gran señor: Lo que sí podemos establecer o generalizar en términos teóricos es la propuesta presentada en el capítulo teórico. En primer lugar, el Estado está en permanente construcción, lo que queda demostrado en las transformaciones jurídico-políticas que ha vivido tanto el gobierno nacional como las autoridades regionales y locales a lo largo de los últimos diez años en torno al control territorial activado con el proyecto de *La Colosa*. En segundo lugar, la construcción del Estado es relacional, pues como se nombraba en el párrafo anterior, los sujetos involucrados en el conflicto moldean y son moldeados por las reacciones y respuestas de los demás. Pensar de este modo nos invita a reconocer la importancia de la agencia dentro de las estructuras jurídico-políticas sin negar la fuerza que ejercen dichas estructuras o, en términos de ciencia política, las instituciones entendidas como reglas de juego.

En tercer lugar, las transformaciones del Estado no se presentan de manera lineal, es decir que ni los acontecimientos históricos se presentan en una suerte de continuum donde lo ganado en un momento dado permanece para siempre, ni los que detentan la hegemonía del poder imponen siempre sus deseos. Ello se pudo comprobar en el periodo temporal analizado en la medida en que la consulta popular como triunfo de las comunidades locales (y del municipio) sobre los intereses de las élites nacionales se ha comenzado a diluir a partir de las

respuestas de estas élites y de otros sujetos involucrados, así como se diluyó en un momento, la posibilidad casi automática de las empresas extractivas en Colombia de explotar los recursos naturales; la disputa es cíclica en ese sentido. Del mismo modo, el municipio como entidad político-administrativa ha demostrado importar dentro del andamiaje de decisiones nacionales, y las comunidades locales han jugado un pulso fuerte con las grandes empresas extractivas.

En cuarto lugar, las decisiones del Estado pueden ser contradictorias debido a la multiplicidad de intereses y entidades en su interior. El conflicto analizado ha revelado cómo hay respuestas opuestas, incluso dentro de una misma entidad como la Corte Constitucional o el Consejo de Estado, pues las entidades se componen de sujetos con intereses disímiles, pero también con aprendizajes que van adquiriendo a lo largo de las disputas y que los invitan a cambiar de posiciones.

Finalmente, el Estado se encuentra enmarcado en un contexto cultural, socio-económico y político particular. En este caso, ese marco se refiere al proyecto neoliberal, lo que implica que hay una prevalencia de las relaciones económicas y una a-politización de la vida social. Esto facilita la entrada de empresas transnacionales extractivas como la AngloGold Ashanti pero no implica un sometimiento absoluto por parte de los gobiernos locales y nacionales a las dinámicas propias del mercado, pues cada lugar asume las presiones externas de distintos modos y resiste a través de diversas estrategias. Este es el caso de las comunidades locales en Cajamarca, que a través de la construcción de redes y de las herramientas jurídico-políticas ha podido detener a un Goliat que parecía inevitablemente el ganador de la disputa por el territorio. La pelea, sin embargo, continúa, y las estructuras económicas y jurídicas del país favorecen hoy a la empresa.

5.1.6 La plasticidad de lo jurídico: La última gran conclusión que se deriva del cumplimiento de los objetivos trazados se relaciona con el hecho de que si bien el campo jurídico goza de un estatus de superioridad frente a otros campos dentro de los conflictos socio-ambientales, en la medida en que es allí donde muchas disputas pretenden resolverse, este no es un campo “neutral” ni aislado de la realidad social, sino que se trata más bien de un campo construido socialmente que alimenta los conflictos (no siempre para resolverlos) y es alimentado por los mismos. Mi deseo entonces es que trabajos como este contribuyan a comprender no sólo el proceso de *juridificación* de los procesos sociales, es decir “el proceso

social mediante el cual una serie de expectativas normativas se convierten en enunciados jurídicos y son incorporados al universo simbólico en el que tiene sentido la práctica social” (Azuela, 2006: 301), sino también a identificar de qué manera ese campo jurídico es el resultado de unas disputas sociales que vienen desde lo local, y que por lo tanto, las decisiones legales y judiciales no son el producto de la buena voluntad de legisladores y jueces, sino el reflejo de disputas de poder. Por esta razón, dichas leyes cambian, se contradicen, y son interpretadas de múltiples formas por diversos actores con distintos grados de poder.

5.2 Nuevos hallazgos

Además de los hallazgos derivados de mis objetivos iniciales, quisiera resaltar dos elementos que aparecieron de manera sistemática tanto en el trabajo de campo como en el trabajo documental y que no había podido identificar a través de mi marco teórico.

5.2.1 Importancia de lo local dentro de los conflictos socio-ambientales: A pesar de que se trataba de una intuición derivada de la observación de múltiples conflictos socio-ambientales, el sumergimiento en el trabajo de campo me permitió constatar que todas las partes involucradas habían desestimado al principio de la disputa la fuerza de las decisiones a nivel local (municipal en este caso) y sus efectos sobre las distintas espacialidades. De alguna forma, las consultas populares de Piedras y Cajamarca tomaron por sorpresa tanto al gobierno nacional como a la empresa y ello los obligó a mirar “hacia abajo” y ajustar sus estrategias.

Si bien la Constitución Política de Colombia había establecido desde 1991 el mecanismo de consulta popular, y la ley de participación ciudadana existía desde 1994, fue sólo en el momento en que un grupo de habitantes (un grupo pequeño dentro de los 20 mil habitantes de Cajamarca) activó lo que Diana Rodríguez (2017) denomina la ciudadanía institucional que las leyes se llenaron de contenido; un contenido que inmediatamente comenzó a ser disputado.

Esta lección produce esperanza en medio de las disputas territoriales, sin que esto niegue las inmensas asimetrías en las que están inmersos los grupos que se oponen a proyectos extractivos.

5.2.2 Importancia de las relaciones políticas: Otro elemento presente de manera constante en las entrevistas y las observaciones de campo tuvo que ver con el peso que tienen

las relaciones políticas dentro del conflicto y que muchas veces posibilitan ciertas acciones, pero otras muchas constriñen a los actores. En el caso de la red de Comités Ambientales, por ejemplo, las relaciones con los alcaldes de Cajamarca e Ibagué los obligaron muchas veces a renunciar a acciones concretas para defender el territorio, o modificaron los tiempos de dichas acciones. Pasaba lo mismo entre los concejales de Cajamarca y los grupos locales, por ejemplo, dentro del proceso de la consulta popular. Según Alexandra Vivas, concejal hasta 2019 “yo participé en el concepto favorable, fue muy bonito, fue algo muy sentido pero eso se volvió después un tema político, entonces lo volvieron del bando del candidato X [...] y ahí perdió legitimidad” (Entrevista a Alexandra Vivas, noviembre de 2018)

A nivel regional, las entidades están permanentemente sometidas a las necesidades electorales propias y de las otras escalas territoriales. Y no es una situación muy distinta si pensamos en las presiones que recibe la empresa trasnacional, a pesar de que se pueda pensar en un primer momento que las empresas cuentan con un alto nivel de negociación. Así lo revelaron mis informantes que estuvieron dentro de AngloGold y que se quejaban permanentemente de los cambios derivados de los intereses políticos de los funcionarios públicos. Por esta razón, es ingenuo pensar que el cambio de las leyes corresponde a (únicamente) a la búsqueda del bienestar general, pues ello corresponde a negar el carácter altamente político (entendiendo lo político en el sentido de Hannah Arendt) de las discusiones jurídicas, sobre todo en asuntos que afectan el control territorial.

5.3 Futuros temas de investigación

Quisiera terminar este apartado de conclusiones señalando aquellos temas que aparecieron repetidamente en mi trabajo de campo y que a pesar de ser relevantes empírica y teóricamente, no fueron desarrollados porque excedían el alcance de mi pregunta. Los enuncio aquí con el fin de lanzar una modesta propuesta de agenda de investigación para aquellos/as interesados/as en estos temas.

5.3.1 El rol socio-político de las mujeres dentro de los conflictos socio-ambientales.

Dentro del acompañamiento realizado al Comité Ambiental de Cajamarca, fui testigo del nacimiento de la Alianza de Mujeres Campesinas, un grupo de mujeres valientes de todas las edades que han participado dentro del Comité Ambiental y han garantizado la protección del territorio a través de la resistencia. Esta iniciativa surgió de la conciencia de las mujeres más

jóvenes sobre la relación entre el modelo extractivo y el modelo patriarcal, por lo que en los últimos dos años, el Comité ha venido capacitándose en esa doble vía.

No ha sido fácil en un municipio que aún conserva prácticas machistas y que ha establecido un rol particular a la mujer dentro del trabajo en el campo. Pero lo que pude observar dentro de mi trabajo de campo fue un grupo cada vez más fuerte de mujeres que alzan su voz para exigir coherencia dentro del mismo Comité entre lo que predicán y lo que hacen, además de la construcción de una identidad colectiva que les ha abierto un espacio propio en la producción de comida, en la protección de los espacios físicos, pero también en la producción de nuevo conocimiento.

5.3.2 La inserción de los movimientos sociales dentro de la estructura interna del Estado: Un segundo tema que se deriva de la observación en la recolección de datos empíricos fue la inserción de varios miembros del Comité Ambiental en la estructura interna del Estado colombiano, principalmente dentro del poder ejecutivo. Poder hacer un seguimiento de estos pasos entre la esfera de los movimientos sociales a la esfera de los funcionarios públicos contribuiría a responder preguntas como por ejemplo, cómo se modifican los objetivos de los movimientos sociales cuando sus miembros se insertan en el poder público o qué incidencia tiene la agenda de los grupos sociales dentro de la agenda institucional. Pero también contribuiría en términos más prácticos a realizar una suerte de rendición de cuentas sobre los tomadores de decisiones cuando éstos han llegado a sus lugares a partir de la defensa de banderas tan específicas como la lucha contra el extractivismo.

Según Alejandro Mantilla, “las luchas [dentro del Estado] sólo tendrán sentido si tienen un correlato auténtico en lo extraparlamentario” (Entrevista a Alejandro Mantilla, octubre de 2018). El seguimiento de las actuaciones de los líderes del movimiento ambiental que están ocupando plazas públicas podría contribuir a corroborar o desmentir esta hipótesis.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2008) *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica, 2008.
- AngloGold Ashanti Colombia (abril de 2017) Comunicado, abril de 2017. Disponible en https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/Comunicado_Colosa.pdf
- Angulo Bossa, Jaime, *La séptima papeleta: el país opinó, el país la aceptó*. Bogotá: Consejo nacional electoral, 1991.
- Arias Trujillo, Ricardo (2011) *Historia de Colombia contemporánea, 1920-2010*. Bogotá: Universidad de los Andes (Colección Ciclo básico).
- Asher, Kiran y Ojeda, Diana (2009) "Producing nature and making the state: Ordenamiento territorial in the Pacific lowlands of Colombia". *Geoforum*, Volume 40, Issue 3, pps. 292-302.
- Asociación Nacional de Reservas Campesinas (2016) Mapa Nuevas Zonas de Reserva Campesina ANZORC. Consultado en noviembre de 2019. Disponible en <https://i1.wp.com/cespaz.com/wp-content/uploads/2017/07/Mapa-Colombia-Nuevas-ZRC.jpg?ssl=1>
- Azuela, Antonio (2006) *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM), Editorial Fontamara.
- Azuela, Antonio y Musetta, Paula (2009) "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes.
- Bahamón Dussán, Augusto (1991) *Colombia, geografía y destino. Visión geopolítica de sus regiones naturales*. 2. ed. Bogotá, D.E., Colombia: Ecoe Ediciones.
- Barberena, Viviana (2010) "Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos" En: *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 55-88.
- Bebbington, Anthony (ed.) (2007) *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de las transformaciones territoriales*. Lima: IEP.
- Berry, Albert (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional* Vol. 4 No. 6, pp. 24-70.

- Blomley, Nicholas, David Delaney, and Richard Ford, (eds.) (2001). *The Legal Geographies Reader*. Oxford, UK: Blackwell.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loic (2008) *Una invitación a la sociología reflexiva*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno.
- Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunther (2000) *La fuerza del derecho*. Bogotá: Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana y Siglo del Hombre Editores.
- Brachet-Márquez, Viviane (ed.) (2016): *Estado y sociedad en América Latina. Acercamientos relacionales*. México: CM (Centro de Estudios Sociológicos).
- _____ (2012) "Contienda y dominación: una propuesta para teorizar la desigualdad" *Estudios Sociológicos* vol 30, Número extraordinario.
- Braverman, Irus (ed.) (2014): *The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography* (Stanford Law Books).
- Bustos Ávila, Camilo Alejandro (s.f). "Apuntes para una crítica de la geografía política: territorio, formación territorial y modo de producción estatista". Observatorio Geográfico de América Latina.
- Cadena Roa, Jorge (2018) Guía para el estudio de la acción colectiva, las protestas y los movimientos sociales. Laboratorio de análisis de organizaciones y movimientos sociales. CEIICH-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Callon, Michel; Lascoumes, Pierre; Barthe, Yannick (2009): *Acting in an uncertain world. An essay on technical democracy*. Cambridge Mass.: MIT Press (Inside technology).
- Castaño, Alen (2015) "Palenques y Cimarronaje. Procesos de resistencia al sistema colonial esclavista en el Caribe Sabanero (Siglos XVI, XVII y XVIII)". En: CS (16), pág. 61.
- Cefaï, Daniel (2002) « Qu'est-ce qu'une arène publique ? Quelques pistes dans une perspective pragmatiste », en *L'Héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, París : La Tour d'Aiguës, Éditions de l'Aube, pps. 51-82.
- Ceccon, Eliane (2008) "La revolución verde, tragedia en dos actos" *Ciencias* No. 91. Pps. 21-29
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2016) *Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Ciro Rodríguez, Estefanía (2016): *Cultivando coca en el Caquetá: vidas y legitimidades en la actividad cocalera*. Tesis. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Colectivo Socio-Ambiental Juvenil de Cajamarca-COSAJUCA (2013) Violaciones de derechos humanos. Informe de derechos humanos. Disponible en https://issuu.com/lainconquistable/docs/informe_cosajuca_ddhh
- Comité Ambiental en Defensa de la Vida. (2014) *Red de Comités Ambientales en Defensa de la Vida. En defensa del agua, la vida y el territorio*. Consultado en octubre de 2019. Disponible en https://co.boell.org/sites/default/files/red_de_comites_ambientales_del_tolima.pdf
- Contraloría General de la Nación (2017) "Fundamentales del mercado petrolero y la economía colombiana". Boletín Macro Sectorial, año 2, No. 7. pps. 1-5 Disponible en [https://www.contraloria.gov.co/documents/463406/484739/Bolet%C3%83%C2%ADn+Macrosectorial+No.+07+\(pdf\)/fdf3b8ad-64e1-4659-8879-796dea60fd27?version=1.0](https://www.contraloria.gov.co/documents/463406/484739/Bolet%C3%83%C2%ADn+Macrosectorial+No.+07+(pdf)/fdf3b8ad-64e1-4659-8879-796dea60fd27?version=1.0)
- Corporación Autónoma Regional del Tolima-CORTOLIMA (diciembre 2013) "CORTOLIMA Impone Medidas Preventivas de Suspensión de Actividades No Mineras Adelantadas por AngloGold en el Municipio de Piedras e Inicia Proceso Sancionatorio". Disponible en: <http://www.cortolima.gov.co/contenido/cortolima-impone-medidas-preventivas-suspensi-n-actividades-no-mineras-adelantadas>
- Corredor Gil, Diana (2014a) "Estrategias de control ciudadano: una aproximación a la intervención megaminera en Cajamarca, Tolima, 2007-2013". *Ópera*, 14, pp. 71-94.
- _____ (2014b) *Estrategias de control ciudadano: una aproximación a la intervención megaminera en cajamarca tolima. (2007-2013)*. Estudio de caso presentado para optar al título de politóloga. Universidad del Rosario.
- Corrigan, Philip y Derck Sayer (1985). "Marxist. Theory and Socialist Construction in Historical Perspective", *Ulafiti* 6 (2):127 -58
- Corte Constitucional (abril de 2018) Audiencia pública consultas populares sobre proyectos minero energéticos. Abril 12 de 2018. Video de Youtube consultado en abril de 2018. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=TYR51Ow3bGk>
- Cox, Kevin; Low, Murray y Jenny Robinson (2008) *The Sage Handbook of Political Geography*, SAGE.
- CRS Report for Congress (2005) Plan Colombia: A Progress Report. Consultado en enero de 2020. Disponible en <https://fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>
- Cruz Hoyos, Santiago (2018) "¿Qué tan 'colgadas' van las obras del túnel de la Línea?" Skyscrapercity (Foro de discusión). Consultado en febrero de 2020. Disponible en <https://www.skyscrapercity.com/threads/colombia-t%C3%BAnel-de-la-l%C3%ADnea.204943/page-100#post-146052059>

- Cueto Gómez, Ivonne (2011) "Colonización y frontera agropecuaria en Colombia. De la gesta histórica de modernización, hasta el desarraigo forzado y la disminución de nuestra biodiversidad como producto de nuestra búsqueda del desarrollo". En: *Punto de vista* (3), pág. 91–108.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006) "Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina" en Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (coords), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, Ed. FCE-CIESAS, pp. 15-99.
- Das, Veena y Poole, Deborah (Eds.). (2004). *Anthropology in the Margins of the State* (pp. 3-33). Santa Fe: SAR Press.
- De Trazegnies, Fernando (1981) *Ciriaco de Urtecho. Litigante por amor*. Lima: Universidad
- Defensoría del Pueblo, Colombia (2018) "Informe especial de riesgo: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo". Bogotá: Defensoría del Pueblo y USAID.
- _____ (2010) *Minería de hecho en Colombia*. Bogotá: Defensoría del Pueblo
- Departamento Nacional de Planeación-DNP (2011) *Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para Todos*. Bogotá.
- _____ (2002) Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo I. Marco conceptual y resultados del progreso municipal. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Dietz, Kristina (2018) "Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa". *Colombia Internacional* (93): 93-117.
- Domínguez, Marta (2016): "La dimensión cotidiana de formación del Estado en el Pacífico colombiano". En: Viviane Brachet de Márquez (ed.): *Estado y sociedad en América Latina. Acercamientos relacionales*. México: CM (Centro de Estudios Sociológicos), pág. 179–218.
- _____ (2009) ¿Revolución silenciosa o estrategia de control estatal? *Mirando el Estado a partir de la titulación colectiva de tierras en el Pacífico colombiano, 1993-2005*. Tesis. Colegio de México. Centro de estudios sociológicos.
- Duncan, Gustavo (2015) "Exclusión, insurrección y crimen" En: *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas, Bogotá.

- Escalona Victoria, José Luis (2011): "El incompleto imaginario del orden, la inacabada maquinaria burocrática y el espacio de lucha. Antropología del Estado desde el sureste de México". En: Alejandro Agudó Sanchíz y Marco Estrada Saavedra (eds.): *(Trans)formaciones del estado en los márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*. México, D.F.: Colegio de México; Universidad Iberoamericana, pág. 45–86.
- Fajardo, Darío (2015) *Estudio sobre los orígenes del conflicto armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad*. Universidad Externado de Colombia, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Bogotá.
- _____ (2009) *Territorios y agricultura colombiana*. Bogotá: Centro de Investigaciones sobre dinámica social.
- Ferguson, James, y Akhil Gupta (2002) "Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality". *American Ethnologist* 29(4):981–1002.
- Fundación Ideas para la Paz (2013) Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz Unidad De Análisis 'Siguiendo El Conflicto' - Boletín # 62
- Garcés Villamil, M & Rapalino Bautista, W (2015). "La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras". *Justicia Juris*, 11(1), 52-62.
- González, Fernán E.; Bolívar, Ingrid J. y Vázquez Teófilo (2002): *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del estado*. Bogotá D.C. Colombia: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- González, Ximena (marzo de 2019) " Comunidades votaron en 10 consultas populares mineras desde el 2013" *La República*. Archivo periodístico recuperado en octubre de 2019. Disponible en <https://www.larepublica.co/especiales/minas-y-energia-marzo-2019/comunidades-votaron-en-10-consultas-populares-mineras-desde-el-2013-2842036>
- González M., Leopoldo (2017) "Derechos humanos. El discurso del poder contra y sin el pueblo" *Alegatos - Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana*, No. 96, pps. 311-330.
- Gramsci, Antonio (1971) *Selections from the Prison Notebooks*, New York: International Publishers.
- Gutiérrez Sanín, Francisco (2011) "Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia". En: *25 Años De La Descentralización En Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer en Colombia.
- Güiza, Leonardo & Rodríguez, Cristhian (2015) "El papel de las autoridades territoriales en la definición de zonas exclusión o restricción minera" *Vniversitas*, 131, pps-323-362

Harvey, David (2018): "La dialéctica". En: *Territorios* (39), pág. 245–272.

_____ (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Hernández, Aleida (2019) "Estructuras jurídicas del despojo: un caso de reforma estructural en México" En: Mauro Benente y Marco Navas Alvear (comps.) *Derecho, conflicto social y emancipación. Entre la depresión y la esperanza*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. pp. 41-56

Hirschman, Albert (1961) *Latin American issues essays and comments*. Nueva York: Twentieth Century Fund, Nueva York.

Idárraga, Andrés (2010) "Anglogold Ashanti: Caracterización de una amenaza" Revista Semillas No. 42-43. Disponible en: <http://www.semillas.org.co/es/revista/anglogold-ashanti-caracterizaci>

Inclán Oseguera, María de la Luz, & Muñoz Gil, Isabel. (2017). "A la sombra de Sidney Tarrow: Conceptos básicos para el estudio de los movimientos de protesta". *Política y gobierno*, 24(1), 189-212.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2019) Página oficial disponible en <https://www.igac.gov.co/>

_____ (2014). *Geografía de Colombia* (2014). Bogotá, D. C: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Insuasty Rodríguez, Alfonso; Valencia Grajales, José Fernando y Restrepo Marín, Janeth. (2016) *Elementos para una genealogía del paramilitarismo en Colombia. Historia y contexto de la ruptura y continuidad del fenómeno*. Medellín: Editorial Kavilando

Jaramillo Uribe, Jaime (1994) *De la sociología a la historia*. Bogotá: Ediciones Universidad de los Andes

Joseph, Gilbert y Nugent, Daniel (comps.) (2002) *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. Ciudad de México: Era.

Joseph, Laurent; Mahler, Matthew y Auyero, Javier (eds.) (2007) *New Perspectives in Political Ethnography*. Springer New York : Imprint: Springer.

Laval, Christian y Pierre Dardot (2013) *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.

Lefevre, Henri (2013) *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.

- Legrand Catherine (1988) *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1930*. Bogotá: Centro editorial de la Universidad Nacional de Colombia
- Leitner, Helga; Sheppard, Eric and Kristin M. Sziarto (2008): "The Spatialities of Contentious Politics". En: *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series 33 (2), pág. 157–172.
- Londoño Beatriz, Güiza Leonardo y Lina Marcela Muñoz (2012) *Conflictos ambientales en Colombia. Retos y perspectivas desde el enfoque de DDHH y la participación ciudadana*. Bogotá: Universidad del Rosario, Ministerio de Ambiente.
- Londoño, Jaime (2002) "El modelo de colonización antioqueña de James Parsons. Un balance historiográfico" En: *Fronteras de la Historia*, No. 7. págs. 187-226
- Londoño Calle, Viviana (2012) "Colombia Paraíso fiscal para la minería" *El Espectador*. Consultado en enero de 2020. Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/economia/colombia-paraiso-fiscal-para-la-mineria/>
- Lucio, Juan Fernando y Godoy, Manuel (2012). Propuesta para obtener la licencia social para minería e hidrocarburos. Cifras y Conceptos. Disponible en: <http://www.cifrasyconceptos.com/cms/modules/publicaciones/files/tchx.Propuesta%20para%20obtener%20la%20licencia%20social.pdf>
- Machado, Absalón (dir.) (2011) *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza*. Bogotá: INDH, PNUD
- Martín Moreno, Luis A. (ed.) (2017) *El control territorial en el siglo XXI: fundamentos teóricos*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".
- Martínez-Alier, Joan (2004) *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Massey, Doreen (1991) "A Global Sense of Place" *Marxism Today*, pp. 24-29.
- McAdam, Doug; Tarrow, Sydney y Charles Tilly (2001): *Dynamics of Contention*. Londres : Cambridge University Press.
- Meiksins Wood, Ellen (2006) "Estado, democracia y globalización" En *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas*. Buenos Aires : CLACSO. pp- 395-407.
- Melé, Patrice (2014) : *Transacciones territoriales. Patrimonio, medio ambiente y acción pública en México*. Primera edición en español. México, D.F: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa; Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos; Juan Pablos Editor (Biblioteca de alteridades, 33).

- _____ (2009). Identifier un régime de territorialité réflexive. Martin Vanier. Territoires, territorialité, territorialisation ; controverses et perspectives, PUR, p. 45-55, 2009
- Melo, Jorge Orlando (1996). *Colombia hoy perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Méndez Polo, Olga Lucía (2013) "En: Delgado Ramos, Gian Carlo (coord.) *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socio-ambiental*. Buenos Aires: CLACSO. pps. 211-232.
- Merlinsky, Gabriela (2015) "Los conflictos ambientales y el debate público sobre el desarrollo en Argentina" En *Ciencia e Investigación*, Tomo 65 No. 3. pps. 5-17.
- _____ (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CLACSO-Ediciones CICCUS.
- Migdal, Joel S.; Llanas, Liliana Andrade; Schussheim, Victoria (2011): *Estados débiles, estados fuertes*. Distrito Federal: FCE - Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Minas y Energía (2017) "Plan Voceros para minería bien hecha. Implicaciones de las sentencias de las Altas Cortes y las Consultas Populares en la Actividad minera" Publicación disponible en <https://repositoriobi.minminas.gov.co/bitstream/handle/123456789/2676/6390.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Molano, Alfredo (2016) *A lomo de mula: viajes al corazón de las FARC*. Bogotá: Aguilar.
- _____ (2015) "Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010) En: *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas, Bogotá.
- Moreno Ortiz, Alberto (1985) "*Cajamarca*" *Desde su surgimiento hasta el nueve de abril: un caso de historia regional en base a tradición oral*. Tesis de historia. Cali: Universidad del Valle
- Mouffe, Chantal. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. 1999, Barcelona: Paidós.
- Movimiento Nacional Ambiental. Página oficial, disponible en <https://co.boell.org/es/2019/01/25/movimiento-nacional-ambiental>
- Murphy, Alexander B. (2012): "Entente Territorial. Sack and Raffestin on Territoriality". En: *Environ Plan D* 30 (1), pág. 159–172.
- Nadai, Eva y Maeder Christoph (2009) "Contours of the field(s): Multi-sited Ethnography as a Theory-driven Research Strategy for Sociology" En: Falzon, Marc Anthony (ed.)

Multi-sited Ethnography. Theory, Praxis and Locality in Contemporary Research. Great Britain: Ashgate. Pps. 233-250.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos (2005) Panorama actual del Tolima. Consultado en noviembre de 2019. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/319141382_Panorama_Actual_del_Tolima

Oliver, Lucio (coord.) (2016) *Transformaciones recientes del Estado integral en América Latina. Críticas y aproximaciones desde la sociología política de Antonio Gramsci.* Ciudad de México: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México

Ordúz Salinas, Natalia (coord.) (2018) *La Corte ambiental. Expresiones ciudadanas sobre los avances constitucionales.* Bogotá: Fundación Heinrich Böll Stiftung, Colombia.

Oyaga, Juliana (2014) “Así se cruzan los indígenas, los afro y la minería” La Silla Vacía. Consultado en marzo de 2020. Disponible en <https://lasillavacia.com/historia/asi-se-cruzan-los-indigenas-los-afros-y-la-mineria-48023>

Paz, María Fernanda y Nicholas Risdell (coords.) (2014) *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México. Problemas comunes, lecturas diversas.* Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Peace Brigades International-PBI Colombia (Noviembre 2011) “Minería en Colombia: ¿a qué precio?” Boletín informativo No. 18, 1-48

Pécaut, Daniel. (2015) “Una lucha armada al servicio del statu quo social y político” En: *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia.* Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas, Bogotá.

_____ (2008) “Las FARC: fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión” *Análisis Político* No. 63. Pps. 22-29.

_____ (2001). *Orden y violencia. Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953.* Bogotá: Norma.

Pérez Martínez, Manuel Enrique (2004) “La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro” *Cuadernos de desarrollo Rural* No. 51, pp. 61-90.

Pizarro Leongomez, Eduardo (2015) “Una lectura múltiple y pluralista de la historia” En: *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia.* Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas, Bogotá.

Prieto Ríos, Enrique Alberto (2011) “BIT y la Constitución colombiana de 1991: internacionalización de la economía dentro de un Estado Social de Derecho” *Revista Estud. Socio-Juríd.*, 13(1): 109-143

- Programa Contravía (2004) “Caso Cajamarca” Capítulo 44. Consultado en enero de 2020. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=hekR0tI8HDY>
- Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas-PNUD (2003) *El conflicto, callejón con Salida. Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. Bogotá: PNUD.
- Pulido, Alejo (2013) *La Cara Oculta de la Colosa. Informe Alternativo*. Bogotá: Colombia Solidarity Campaign, 2013. Disponible en: https://www.colombiasolidarity.org.uk/attachments/article/610/LA%20COLOSA_Una%20Muerte%20Anunciada.pdf
- Raffestin, C. (2011). *Por una geografía del poder*. Yanga Villa Gómez Velázquez (trad.). México: El Colegio de Michoacán. exp
- Ramírez, Sandra Lucía (2006). “Conocimiento y democracia: expertos y experticia en los procesos de socialización del conocimiento”. *Península*, (1), 95.
- Ratzel, F. (1982 [1898-1899]), “El territorio, la sociedad y el estado”, Gómez Mendoza, J., J. Muñoz Jiménez y N. Ortega Cantero, *El pensamiento geográfico. Estudio interpretativo y antología de textos*
- Red Nacional de Acueductos Comunitarios (2020) ¿Quiénes somos? Página oficial disponible en <https://www.cds.org.co/quienes-somos/>
- Rehm, Lukas (2015): “Procesos violentos de formación del Estado en los inicios del Frente Nacional en el Tolima, Colombia”. En: *Rev. colomb. soc.* 38 (1), pág. 39–62.
- Reyes Posada, Alejandro (2016) *Guerreros y campesinos. Despojo y restitución de tierras en Colombia*. Bogotá: Ariel.
- Robertson, David (ed.) (2004) *The Routledge Dictionary of Politics* (2004). (Tercera edición) Londres: Taylor and Francis Group.
- Rodríguez, Gloria Amparo y Lina Marcela Muñoz Ávila (2009) *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. Colección Textos de jurisprudencia. Bogotá: Universidad del Rosario
- Rodríguez Bernal, Adolfo (2007) “Globalización de la política pública: mediación neoliberal en Colombia, política” *Revista Ciencia Política* No. 4, Universidad Nacional de Colombia, pp. 122-150
- Rodríguez Franco, Diana (2017) *Participatory Institutions and Environmental Protection: Popular and Prior Consultations in Latin America*. Doctoral dissertation for the degree Doctor of Philosophy, field of Sociology. Evanston, Illinois: Northwestern University.

- Rodríguez Mora, Tania (2016): Contienda política y pacto de dominación; el partido dos trabajadores y el cambio político en Brasil. En: Viviane Brachet de Márquez (ed.): *Estado y sociedad en América Latina. Acercamientos relacionales*. México: CM (Centro de Estudios Sociológicos), pág. 129–177
- Roldán, Mary (1989) “Guerrillas, contrachusma y caudillos durante la violencia en Antioquia: 1949-1953”. En *Revista de Estudios Sociales* FAES, no. 4.
- Roseberry, William (2002). “Hegemonía y lenguaje contencioso”. En: Joseph, Gilbert y Daniel Nugent (ed.) (2002): *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México: Era, pps. 213-226.
- Rueda Bedoya, Rafael (2000) “Desarrollo urbano y desplazamiento forzado por la violencia sociopolítica en Colombia”, ponencia en el Seminario Internacional Conflicto, paz y desarrollo, mayo-junio, Bogotá.
- Sack, Robert (1986) *Human Territoriality: Its Theory and History* Cambridge: Cambridge University Press.
- Safford Frank y Marco Palacios (2012) *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Bogotá: Editorial Norma
- Salas Salazar, Luis Gabriel (2010) “Corredores y territorios estratégicos del conflicto armado colombiano: una prioridad por territorializar en la geopolítica de los actores armados” *Perspectiva Geográfica* Vol. 15/2010; pp. 9-36
- Salcedo, Leonardo; Pinzón, Ricardo y Duarte, Carlos (2013) “El Paro Agrario: análisis de los actores agrarios y los procesos organizativos del campesinado” Corporación para la Educación e Investigación Popular. Documento disponible en https://cedins.org/index.php/2013/10/02/el-paro-agrario-analisis-de-los-actores-agrarios-y-los-procesos-organizativos-del-campesinado/?option=com_docman&task=doc_download&gid=77&Itemid=172
- Sánchez García, Diana Patricia (2013): *Minería, territorio y territorialidad: el caso del hallazgo aurífero La Colosa en el municipio de Cajamarca (Tolima-Colombia) 2000-2013*. Tesis. Universidad Nacional de Colombia.
- Sankey, Kyla (2018): “Extractive Capital, Imperialism, and the Colombian State”. *Latin American Perspectives* 45 (5), pág. 52–70.
- Santos, Milton (2000): *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel S.A.
- Scott, James (1998). *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.

- Serje, Margarita (2005). *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Ediciones Universidad de los Andes.
- Schock, Kurt (2008). “La contienda política examinada desde los enfoques de los procesos políticos y la acción noviolenta”. En *Insurrecciones no armadas* Bogotá: Universidad del Rosario. pps. 77-121.
- Sharma, Aradhana y Akhil Gupta (2006) *The Anthropology of the State. A Reader*, Gran Bretaña, Blackwell Publishing.
- Simmel, Georg (2010) *El conflicto: sociología del antagonismo*. Madrid: Sequitur
- Stavenhagen, Rodolfo (1981 [1965]). Siete tesis equivocadas de América Latina. *Sociología y Subdesarrollo*, México, Nuestro Tiempo, pp. 15-84
- Svampa, Maristella (2013) “«Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina” *Revista Nueva Sociedad* No. 244.
- Swyngedouw, Erik (2011) “¿La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada” *Urban NS01*. Pps- 41-66.
- Tarrow, Sidney (2011), *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (2008) *Contentious performances*. Cambridge, New York: Cambridge University Press (Cambridge studies in contentious politics).
- Tilly, Charles (2007) *Democracy*. Cambridge University Press.
- Toro Pérez, Catalina (et.al) (ed.) (2012): *Minería, territorio y conflicto en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Torres del Río, César Miguel (2016) *Colombia Siglo XX*. Bogotá: Editorial Universidad Javeriana
- Ulloa, Astrid y Sergio Coronado (eds.) (2016) *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*. Bogotá: CINEP-Universidad Nacional de Colombia.
- Unidad de Planeación Minero-Energética (2006) Colombia País Minero. Plan Nacional para el Desarrollo Minero. Visión 2019. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.
- Uribe Hincapié, Teresa (1999) “Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos? En: *Estudios Políticos*, No. 15, (julio-diciembre). pp. 23-45.
- Valencia Villa, Hernando (1987) *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: CEREC.

- Valverde, Mariana. 2009. "Jurisdiction and Scale: Legal 'Technicalities' as Resources for Theory." *Social and Legal Studies* 18: 139–57.
- Varela, Laura y Duque, Deyanira (2011). "Estrategia de los agrarios de Sumapaz y Oriente del Tolima durante el Frente Nacional". *Historia y sociedad*, (21), 173-195.
- Villa, Paula (febrero de 2019) "Líderes sociales en Colombia: asesinados y calumniados" *Razón Pública*. Consultado en marzo de 2020. Disponible en <https://razonpublica.com/lideres-sociales-en-colombia-asesinados-y-calumniados/>
- Villoria de la Hoz, Joaquín (2009) *Geografía económica de la Orinoquia*. Documentos de trabajo sobre economía regional, No. 113. Bogotá: Banco de la República.
- Water Forum of the Americas (2011) "Hacia una Buena gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos" Documento temático de las Américas, disponible en <http://www.oas.org/en/sedi/dsd/IWRM/Past%20Events/D7/6%20WWF-GOBERNANZA%20Final.pdf>
- Wertheimer, Marina (2013) "Una cátedra de conocimiento popular. El conflicto ambiental como transformador de lo social". En: *Revista Theomai. Estudios Críticos sobre Sociedad y Desarrollo*. Número 27. Universidad Nacional de Quilmes.
- Whitehead, A. (1985). *Science and the modern world*. Londres: Free Association.
- Yang, Jiawen. (2005): The spatial and temporal dynamics of commuting: examining the impacts of alternative land development patterns, 1980-2000, PhD thesis, Massachusetts Institute of Technology.

Textos jurídicos

- Asamblea Nacional constituyente y Legislativa. Ley 56 de 1905 sobre tierras baldías.
- Congreso de Colombia. Ley 1776 de 2016, por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres.
- _____. Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan las disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
- _____. Ley 1133 de 2007, por medio de la cual se crea e implementa el programa Agro Ingreso Seguro "AIS"
- _____. Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.
- _____. Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición

de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

_____. Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana

_____. Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política

_____. Ley 9 de 1991, por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias.

_____. Ley 6 de 1975, por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra.

_____. Ley 1 de 1968, por la cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria

_____. Ley 135 de 1961. Sobre reforma social agraria.

_____. Ley 100 de 1944. Sobre el régimen de tierras

_____. Ley 200 de 1936. Sobre régimen de tierras

_____. Ley 71 de 1917, sobre terrenos baldíos y defensa de cultivadores y colonos.

Constitución Política de Colombia de 1991

Concejo Municipal de Piedras. Decreto 95 del 9 de julio de 2013

Consejo de Estado. Sentencia 2018-00083 de octubre 4 de 2018. Tutela contra providencia judicial. Legitimación en la causa por activa. Competencia de los municipios para prohibir actividad minera en sus territorios.

_____. Sentencia 2013-02635 de agosto 21 de 2014. La Sala decide la acción de tutela promovida por el apoderado de la sociedad Anglogold Ashanti Colombia S. A. contra el Tribunal Administrativo del Tolima conforme con lo previsto en el artículo 1° del Decreto 1382 de 2000.

Corte Constitucional. Sentencia T-342 de 2019. Acción de tutela interpuesta contra la Sala Quinta Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia, por Olga Regina Guerra Saldarriaga, Luís Fernando Moreno Montoya, Carlos Fernando Sierra Flórez, Jhon de Jesús Arguez Barrera, Jesús Salvador Rojas Montoya, Héctor Fernando Vargas, Emilio de Jesús Flórez Giraldo, Martha Lucía Restrepo Díaz, Marilú Montoya Rueda, Ricardo Mauricio Cossio Montoya, Luís Fernando Castillo Rodríguez, Neris Perea

Cuesta, quienes actuaron en calidad de concejales del municipio de Urrao, y Rodrigo Elías Negrete Montes, que actuó en calidad de interviniente durante el trámite judicial que se surtió ante la autoridad accionada.

_____. Sentencia SU 095 de 2018. Acción de Tutela instaurada por Mansarovar Energy Colombia Ltda., contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta.

_____. Sentencia C-273 de 2016. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.”

_____. Sentencia T-445 de 2016. Acción de tutela interpuesta por Liliana Mónica Flores Arcila contra el Tribunal Administrativo del Quindío.

_____. Sentencia C-123 de 2014. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y del artículo 2º (parcial) del Decreto 0934 de 2013.

CORTOLIMA. Resolución 1963 de 2018

_____. Resolución 0433 del 11 de marzo de 2013

_____. Resolución 1648 de 2007.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución número (0814), 04 de mayo de 2009 “por la cual se sustrae parcial y temporalmente una superficie mínima de la reserva nacional forestal central y se toman otras determinaciones”

Ministerio de Minas y Energía. Decreto 2691 de 2014. "Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera."

_____. Decreto 0934 de 2013, "Por el cual se reglamentan el artículo 37 de la Ley 685 de 2001"

Presidencia de la República. Decreto 839 de 1928, por el cual se fomenta la colonización de tierras baldías y se reglamentan las leyes 47 de 1926, 114 de 1922 y 100 de 1923.

_____. Decreto 1110 de 1928, por el cual se destinan zonas para colonización.

Archivos periodísticos (noticias y artículos de opinión)

A la luz pública (mayo de 2019) "Movimientos ambientalistas romperán esquemas en estas elecciones" Artículo periodístico consultado en agosto de 2019. Disponible en http://www.alaluzpublica.com/lista-de-renzo-la-asamblea-puede-dar-la-sorpresa/?fbclid=IwAR06CNAX_PtRmFImBEEQSIQq75mdtOn8Y71N1aYQSuzmeluv60iOhd4tkh0

Agencia de Prensa Rural (2003) "Masacre en el Tolima" Consultado en febrero de 2020. Disponible en <https://www.prensarural.org/cajamarca.htm>

Colombia Informa (noviembre de 2019) "Venimos para que se respeten las consultas populares ": Cajamarca en la ONU. Archivo periodístico consultado en diciembre de 2019. Disponible en <https://www.colombiainforma.info/venimos-para-que-se-respeten-las-consultas-populares-cajamarca-en-la-onu/>

Colombia Plural (2018) "ZIDRES: a la sombra de la palma africana" Consultado en febrero de 2020. Disponible en <https://colombiaplural.com/zidres-la-sombra-la-palma-africana/>

El Colombiano (octubre de 2019) "Cajamarca: una historia de luchas ganadas, pero líderes ambientales desprotegidos". Consultado en noviembre de 2019. Disponible en <https://www.elcolombiano.com/medio-ambiente/cajamarca-entre-luchas-ambientales-y-lideres-amenazados-CP11872000>

_____ (abril de 2017) "¿Regular la minería vía fast-track?" Archivo periodístico recuperado en mayo de 2017. Disponible en <https://www.elcolombiano.com/colombia/proyecto-sobre-mineria-via-fast-track-GN6395594>

El Cronista (febrero de 2020) "Diplomado gratis en formación de ambiental ciudadana". Archivo periodístico consultado en abril de 2020. Disponible en <https://www.elcronista.co/destacadas/diplomado-gratis-en-formacion-ambiental-ciudadana>

El Espectador (marzo de 2017) "Consulta minera en Cajamarca no tiene la capacidad de cambiar la ley": Gobierno" Archivo periodístico recuperado en abril de 2017. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/consulta-minera-en-cajamarca-no-tiene-la-capacidad-de-cambiar-la-ley-gobierno-articulo-686515>

_____ (agosto de 2014) "Hace un año Piedras le dijo no a la minería: ¿de qué sirvió?" Archivo periodístico consultado en febrero de 2018. Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/hace-un-ano-piedras-le-dijo-no-a-la-mineria-de-que-sirvio/>

_____ (2009) Desde 1994, la CIA sabía que las Fuerzas Militares colombianas tenían nexos con 'paras'. Consultado en noviembre de 2019. Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/desde-1994-la-cia-sabia-que-las-fuerzas-militares-colombianas-tenian-nexos-con-paras/>

El Nuevo Día (agosto de 2018) "Objetar o no el acuerdo minero, ¿un dilema para el gobernador Barreto?". Archivo periodístico consultado en agosto de 2018. Disponible en <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/402420-objetar-o-no-el-acuerdo-minero-un-dilema-para-el-gobernador-barreto>

_____ (abril 2014) "Procuraduría abrió investigación contra Alcaldía de Piedras" Archivo periodístico recuperado en agosto de 2018. Disponible en <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/214716-procuraduria-abrio-investigacion-contral-alcaldia-de-piedras>

_____ (agosto de 2013) "Consulta popular de Piedras ahora es Acuerdo municipal" Archivo periodístico recuperado en agosto de 2018. Disponible en <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/193220-consulta-popular-de-piedras-ahora-es-acuerdo-municipal>

El Olfato (octubre de 2018) "Exgerente de AngloGold en el Tolima pasa a ser asesor de Inviás en Bogotá. Consultado en febrero de 2020. Disponible en <https://www.elolfato.com/exgerente-de-anglogold-en-el-tolima-pasa-a-ser-asesor-del-invias-en-bogota>

El Tiempo (septiembre de 2017) "Mapa: los ocho municipios colombianos que le dijeron no a la minería" Archivo multimedia recuperado en junio de 2018. Disponible en <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/municipios-de-colombia-que-le-han-dicho-no-a-la-mineria-131988>

_____ (21 de enero de 2017) "Fallo de Tribunal modificó la pregunta de consulta minera en Cajamarca" Archivo periodístico recuperado en abril de 2017. Disponible en <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/consulta-minera-en-cajamarca-30022>

_____ (2015) "55 años de cárcel para autor del crimen de ambientalista en Cajamarca". Archivo periodístico recuperado en enero de 2020. Disponible en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16454536>

La Silla Vacía (junio de 2018) "Concertando en secreto" Consultado en agosto de 2018. Disponible en <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-verde/historia/concertando-en-secreto-66660>

Las dos orillas (agosto de 2017) "Anglo Gold Ashanti y sus 8 poderosos amigos en el Tolima". Consultado en agosto de 2019. Disponible en <https://www.las2orillas.co/anglo-gold-ashanti-8-poderosos-amigos-tolima/>

_____ (marzo de 2017) "David venció a Goliat: Cajamarca dijo NO a la megaminería" Consultado en agosto de 2019. Disponible en <https://www.las2orillas.co/david-vencio-goliat-cajamarca-dijo-no-la-megamineria/>

Ondas de Ibagué (diciembre de 2017) “Cortolima declaró área protegida el páramo Anaime Chili” Archivo periodístico recuperado en febrero de 2018. Disponible en <https://ondasdeibague.com/noticias/tolima/11502-cortolima-declaro-area-protegida-el-paramo-anaime-chili>

Portafolio (agosto de 2017) “Consultas populares deben financiarse con recursos de los entes territoriales”. Archivo periodístico recuperado en agosto de 2017. Disponible en <http://www.portafolio.co/economia/consultas-populares-no-deben-financiarse-con-recursos-de-la-nacion-508364>

Revista Dinero (diciembre de 2006) “Gobierno lanza el programa AIS” Consultado en marzo de 2020. Disponible en <https://www.dinero.com/negocios/articulo/gobierno-lanza-programa-ais/39548>

Revista Semana (julio de 2017) *Especiales sobre Minería*. Versión impresa.

_____ (2014). “Seis millones de víctimas deja el conflicto en Colombia” Artículo periodístico recuperado en enero de 2014. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/victimas-del-conflicto-armado-en-colombia/376494-3>

_____ (2013) “Santos: “El tal paro nacional agrario no existe” Artículo periodístico recuperado en febrero de 2020. Disponible en <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-el-paro-nacional-agrario-no-existe/355264-3/>

_____ (1997) “El proceso 8.000” Artículo periodístico recuperado en noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.semana.com/especiales/articulo/el-proceso-8000/32798-3>

Semana sostenible (junio de 2019) “Fallo histórico reconoce a tres ríos del Tolima como sujetos de derechos” Archivo periodístico recuperado en julio de 2019. Disponible en <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/ordenan-el-cese-definitivo-de-actividades-mineras-en-las-cuencas-de-los-rios-combeima-cocora-y-coello/44493>

_____ (agosto de 2018) “Fracking: Duque dijo no, pero su Ministra de Minas dice que sí” Archivo periodístico recuperado en septiembre de 2019. Disponible en <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/multimedia/la-posicion-del-gobierno-duque-frente-al-tema-del-fracking/41350>

Anexos

Anexo 1. Acercamiento a actores involucrados en el conflicto socio-ambiental *La Colosa*, a partir del trabajo de campo

Nivel local

- **Organizaciones locales:** Cosajuca, Alianza de mujeres campesinas, Conciencia Campesina, Asocuencia Chorros Blancos, APACRA, juntas de acción comunal
- **Gobierno local:** Concejo municipal

Nivel departamental/regional

- Comité Ambiental en Defensa de la Vida, Alcaldía de Ibagué.

Nivel nacional

- **Gobierno nacional:** Procurador delegado para asuntos ambientales, Agencia Nacional de Licencias Ambientales
- **Congreso de la República:** Miembro de Unidad de Trabajo Legislativa de senadora de la República.
- **Organizaciones no gubernamentales:** DeJusticia, De, Instituto Nacional Sindical

Nivel internacional

- A favor de procesos extractivos: AngloGold Ashanti.
- En contra de procesos extractivos: Colombian Solidarity Campaign, CATAPA, Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)

Anexo 2. Reporte de entrevistas

Antes de comenzar mi trabajo de campo había establecido un cronograma de 20 entrevistas a actores a nivel local, regional y nacional. Al llegar al territorio, pude desarrollar varios ejercicios de observación participante (específicamente en el municipio de Cajamarca) que me permitieron responder varias preguntas sin mediar mi relación con los actores a través de entrevistas y, además, pude comprender la relevancia (o no) de ciertos actores. En esa medida, la relación construida con los siguientes actores no fue a través de la entrevista semi-estructurada, sino a partir del diálogo dentro de mis ejercicios de observación participante:

- Colectivo Socio-ambiental Juvenil Cosajuca
- Conciencia Campesina
- Asocuencia Chorros Blancos
- Alianza de Mujeres Campesinas de Cajamarca y Anaima
- APACRA
- CATAPA
- Organización jurídica Tierra Digna

Por otra parte, realicé 13 entrevistas semi-estructuradas a los siguientes actores:

Entrevista No. 1

Fecha	12 de octubre de 2017
Hora	10:00 p.m
Lugar	Vía Skype
Nombre del entrevistado	Jaime Alberto Rojas
Ocupación del entrevistado	Funcionario de la Alcaldía de Ibagué y estudiante de posgrado de la Universidad del Tolima, desde donde apoya al Comité Ambiental en Defensa de la Vida
Duración de la entrevista	38 minutos

Entrevista No. 2

Fecha	20 de septiembre de 2018
Hora	3:00 p.m
Lugar	Sede del Comité Ambiental en Ibagué
Nombre del entrevistado	Valentina Camacho
Ocupación del entrevistado	Encargada de comunicaciones en el Comité Ambiental
Duración de la entrevista	64 minutos

Entrevista No. 3

Fecha	8 de octubre de 2018
Hora	1:00 p.m
Lugar	Café del Park Way en Bogotá
Nombre del entrevistado	Alejandro Mantilla
Ocupación del entrevistado	Director del Instituto Nacional Sindical, exmiembro de la Unidad Legislativa del senador Alberto Castilla (promotor de los derechos campesinos).
Duración de la entrevista	40 minutos

Entrevista No. 4

Fecha	11 de octubre de 2018
Hora	3:00 p.m
Lugar	Café del centro en Bogotá
Nombre del entrevistado	Ixent Galpin
Ocupación del entrevistado	Miembro de Colombia Solidarity Campaign
Duración de la entrevista	40 minutos

Entrevista No. 5

Fecha	1 de noviembre de 2018
Hora	1:00 p.m
Lugar	Sede de la organización <i>Dejusticia</i>
Nombre del entrevistado	Diana Rodríguez Franco
Ocupación del entrevistado	Directora de asuntos ambientales de la organización <i>Dejusticia</i>
Duración de la entrevista	44 minutos

Entrevista No. 6

Fecha	5 de noviembre de 2018
Hora	3:00 p.m
Lugar	Oficina de la Red Nacional de Justicia Ambiental
Nombre del entrevistado	Juan Hofman
Ocupación del entrevistado	Directora de la Red Nacional de Justicia ambiental y abogada de la organización internacional AIDA
Duración de la entrevista	40 minutos

Entrevista No. 7

Fecha	19 de noviembre de 2018
Hora	7:00 p.m
Lugar	Casa de la Concejal Alexandra Vivas
Nombre del entrevistado	Alexandra Vivas
Ocupación del entrevistado	Concejal del municipio de Cajamarca

Duración de la entrevista	20 minutos
---------------------------	------------

Entrevista No. 8

Fecha	19 de noviembre de 2018
Hora	7:00 p.m
Lugar	Casa de la Concejal Alexandra Vivas
Nombre del entrevistado	Florentino Rivera
Ocupación del entrevistado	Concejal del municipio de Cajamarca
Duración de la entrevista	20 minutos

Entrevista No. 9

Fecha	26 de noviembre de 2018
Hora	11:00 a.m
Lugar	Sede principal de la Procuraduría General de la Nación
Nombre del entrevistado	Gilberto Blanco
Ocupación del entrevistado	Procurador delegado para asuntos ambientales
Duración de la entrevista	20 minutos

Entrevista No. 10

Fecha	10 de enero de 2019
Hora	11:00 a.m
Lugar	Café en Bogotá
Nombre del entrevistado	Carlos Olaya
Ocupación del entrevistado	Miembro del Movimiento Nacional de Defensa Campesina
Duración de la entrevista	34 minutos

Entrevista No. 11

Fecha	14 de enero de 2019
Hora	11:00 a.m
Lugar	Café en el centro de Bogotá
Nombre del entrevistado	Omitido por petición del entrevistado
Ocupación del entrevistado	Exlobbista y miembro de Unidad de Trabajo Legislativo en el Senado
Duración de la entrevista	20 minutos

Entrevista No. 12

Fecha	10 de abril de 2020
Hora	13:20 p.m
Lugar	Telefónicamente vía WhatsApp
Nombre del entrevistado	Omitido por petición del entrevistado
Ocupación del entrevistado	Abogado, extrabajador de AngloGold Ashanti, Colombia
Duración de la entrevista	20 minutos

Entrevista No. 13

Fecha	17 de abril de 2020
Hora	11:00 a.m
Lugar	Vía Hangouts de Google
Nombre del entrevistado	Omitido por petición del entrevistado
Ocupación del entrevistado	Investigador del instituto de estudios socio-legales de Oxford que realizó trabajo de campo dentro de AngloGold Ashanti, Colombia.
Duración de la entrevista	30 minutos

Anexo 3. Respuesta de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales ante la petición de una reunión sobre el proyecto *La Colosa*



Radicación: 2018146873-2-001

Fecha: 2018-11-13 17:11 Proceso:
2018146873 Anexos: Trámite: 69-
15DPE - Derecho de Petición de
Interés General Remitente: 4.6-
GRUPO DE ATENCIÓN AL
CIUDADANO

Destinatario: ANA CAROLINA GOMEZ ROJAS

4.6

Bogotá, D.C., 13 de

noviembre de 2018 Doctora
ANA CAROLINA GOMEZ ROJAS

Correo Electrónico: gomezrojas@comunidad.unam.mx

Asunto: Solicitud de reunión, radicado ANLA N° 2018146873-1-000 del 19 de octubre de 2018.

Respetada doctora Ana:

Respecto del oficio de la referencia, mediante el cual solicita un espacio de reunión con esta Autoridad, con el fin de investigar sobre “*El conflicto socio-ambiental en Colombia a la luz del proyecto aurífero La Colosa*”, a continuación, se da respuesta a la petición planteada, de conformidad con la competencia y funciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, establecidas en el Decreto 3573 de 2011.

Una vez consultado el Sistema de Información de Licencias Ambientales SILA, le informo que no existe solicitud de Licencia Ambiental en esta Autoridad para el desarrollo del Proyecto La Colosa, localizado en el municipio de Cajamarca, Departamento del Tolima, razón por la cual no se cuenta con ningún tipo de información documental que permita inferir el impacto ambiental del mismo, lo anterior en los términos del Capítulo 3 del Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, que reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales, específicamente en el artículo 2.2.2.3.2.2 la Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

Teniendo en cuenta lo anterior no corresponde a esta Autoridad Ambiental atender la solicitud de cita.

Estamos atentos a brindarle cualquier información relacionada con los temas puntuales de

competencia de la ANLA (**Decretos 3573 de 2011 y 1076 de 2015**) a través de los siguientes medios: **Sitio web de la entidad** – www.anla.gov.co en el link del Centro de Contacto Ciudadano – **CCC**, buzón de “PQR”; **GEOVISOR SIAC** – <http://sig.anla.gov.co:8083>, en donde se puede acceder a la información geográfica de los proyectos licenciados por la ANLA para cada uno de los sectores (Hidrocarburos, Energía, Infraestructura y Minería); **VITAL** - <http://vital.anla.gov.co/ventanillasilpa/> - **Ventanilla Integral de tramites Ambientales en Línea**, permitiendo el acceso a los expedientes de la entidad radicados a partir del año 2013 y la comunicación e interacción entre los actores que participan en la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, control, uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente de la Nación; **Chat Institucional** accediendo por el mismo sitio web; **correo electrónico** licencias@anla.gov.co; a través de la **línea telefónica** directa 2540100 o la línea gratuita nacional 018000112998, o **personalmente en el CCC** ubicado en la calle 37 N° 8 – 40 de Bogotá D.C., de lunes a viernes en horario de 8:00 a.m. a 4:00 p.m. jornada continua.

Cordialmente,



JHON COBOS TELLEZ

Coordinador Grupo de Atención al Ciudadano

Medio de Envío: Correo Electrónico

Revisó: --EINER DANIEL AVENDANO
VARGAS (Abogado) Proyectó: DOLLY
ESTHER VILARDY VANEGAS

Fecha: 13/11/2018

Nota: Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad.