

CONFLICTOS TERRITORIALES, THINK TANKS Y POLÍTICA PÚBLICA COLOMBIANA*

Norma Patricia Vela Murillo**

RESUMEN

Este artículo analiza las relaciones existentes entre los conflictos territoriales alrededor de la minería a gran escala, los *think tanks* y la política pública colombiana en torno al ordenamiento minero. A partir de la revisión de literatura y del análisis del conflicto territorial presente en el municipio de Cajamarca (Tolima), se problematiza el ordenamiento minero como eje estructurante del conflicto en mención, pues la mayoría de la política pública nacional se focaliza en un ordenamiento espacial que prioriza la configuración de distritos mineros como una de las estrategias fundamentales para promover un país minero. Así, las tensiones entre los múltiples actores sociales dan cuenta de los intereses que están en juego y de la superposición de poderes cuando se llevan a cabo procesos de territorialización.

Palabras clave: conflictos territoriales, transnacionales, políticas públicas, territorialización.

TERRITORIAL CONFLICTS, THINK TANKS AND COLOMBIAN PUBLIC POLICY

ABSTRACT

This article analyzes existing relationships between territorial conflicts involving large-scale mining, think tanks and Colombian public policies involving mining regulations. Because most related Colombian public policies are focused on a spatial arrangement prioritizing configuration of mining districts as a fundamental strategy for promotion of a mining oriented country, a review of available literature and an analysis of the territorial conflict in the municipality of Cajamarca, Tolima, suggests that the current mineral-extraction-system-problem involves a conflicting structural axis. Thus, when territorialization processes are carried out, existing tensions among the various social actors emphasize overlapping authority and the diverse interests at stake.

Keywords: territorial conflicts, transnationals, public policies, territorialization.

Fecha de recepción: 31/10/2017

Fecha de aprobación: 30/11/2017

*Este artículo forma parte de la tesis doctoral en Estudios Territoriales de la Universidad de Caldas (Manizales, Colombia) denominada "Prácticas sociales de cooperación y resistencia que configuran procesos de territorialización mediados por el conflicto territorial en el municipio de Cajamarca Tolima", dirigida por el Ph.D. César Abilio Vergara Figueroa, profesor investigador de la Escuela Nacional de Antropología e Historia de México.

**Trabajadora Social, Magíster en Territorio, Conflicto y Cultura, PhD (c) en Estudios territoriales. Docente de la Universidad del Quindío (Armenia, Colombia). Correo electrónico: npvela@uniquindio.edu.co

INTRODUCCIÓN

Los actores que determinan el lenguaje utilizado para nombrar la realidad eligen los códigos que la organizan; este es el aspecto característico del poder y el conflicto en una sociedad en la que la información está convirtiéndose en el recurso básico de la vida social
Alberto Melucci.

Las acciones realizadas por los últimos cuatro periodos de gobierno colombiano denominados “Hacia un Estado comunitario” (2002-2006), “Estado comunitario: desarrollo para todos” (2006-2010), “Prosperidad para todos” (2010-2014) y “Todos por un nuevo país. Paz, equidad y educación” (2014-2018); han establecido como meta aumentar el producto interno bruto (PIB) a través del incremento de la actividad minera y con ello, la concesión de títulos mineros en todo el territorio nacional, especialmente por capital extranjero. Así, el PIB minero entre los años 2002 y primer trimestre del 2006 para Colombia, pasó del 1,9 % al 2,62 %.

El dinamismo que ha generado el sector minero en la economía¹ nacional impulsado por las estrategias que se determinaron en estos periodos de gobierno, ha suscitado tensiones entre los distintos actores y sectores por las modificaciones introducidas en el uso y ocupación del suelo, la tenencia de la tierra, las alianzas con el sector privado –en particular con transnacionales– y la expedición de un marco normativo en torno al ordenamiento minero como el Código Minero.

[40]

En el periodo 2002-2016 la figura de distritos mineros definidos como zonas estratégicas con continuidad geográfica y geológica, en las que la minería es la actividad económica de mayor interés e impacto social (Unidad de Planeación Minero Energética, 2008) se ha convertido en un dispositivo de territorialización² del gobierno colombiano, que entra en tensión con las otras maneras en que se modula el territorio por parte de los actores sociales que hacen presencia en el mismo. Así pues, en el contexto colombiano, las políticas públicas sobre minería diseñadas y puestas en marcha en los últimos cuatro periodos de gobierno, han exacerbado una mayor confrontación entre las distintas visiones que se construyen alrededor del territorio por parte de los diversos agentes locales, regionales, nacionales y transnacionales, principalmente en lo que atañe a su apropiación, uso, ordenación y gestión del mismo.

Este es el caso del municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, donde se desarrolla actualmente el proyecto aurífero La Colosa, de propiedad de la transnacional AngloGold Ashanti; pues a raíz de la gestión en el ámbito nacional de los distritos mineros, este, entró a formar parte del distrito minero Bermellón, considerado uno de los 7 distritos de un total de 33, para promover el desarrollo de dicho sector. Este proyecto aurífero se configura como el punto de partida de los procesos de transformación municipal y de tensiones entre los múltiples actores sociales.

El artículo se desarrolla en tres secciones. La primera hace un breve análisis de la literatura sobre los conflictos territoriales, la segunda expone piezas claves para comprender las dinámicas

¹ Expresa Absalón Machado (2011) que “El auge de la minería se refleja en la dinámica de otorgamiento de licencias. Entre 2000 y noviembre de 2010 el Ministerio de Minas otorgó 7.264 títulos mineros y tramitó 17.479 solicitudes en toda la geografía nacional; mientras la superficie que se contrató rebasó los 5,8 millones de hectáreas, área superior a las extensiones dedicadas a la actividad agrícola del país”.

² Según Nates (2008) “la territorialización es concebida como la estrategia que se utiliza, y el efecto que causa delimitar un territorio [...] la territorialización sugiere un control determinado por una persona, grupo social o étnico, por un Estado o bloques de Estados”.

de los *think tanks* –específicamente el Instituto Fraser de Canadá– y la tercera presenta elementos de la política pública sobre el ordenamiento minero y la influencia/incidencia que ha tenido dicho Instituto en la puesta en marcha de las diferentes estrategias diseñadas e impulsadas por el gobierno nacional para el sector en mención; y cómo estas han llevado a que se configuren dinámicas territoriales tendientes a la profundización de los conflictos territoriales por minería a gran escala, teniendo como referencia el proyecto aurífero La Colosa en el municipio de Cajamarca.

CONSIDERACIONES ACERCA DEL ESTUDIO DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES

El conflicto es la sociedad con su grito de dolor manifestando sus intereses contradictorios
Carlos Walter Porto

La capacidad de los actores sociales para modificar y transformar sus relaciones con la naturaleza en las que también se modifican ellos mismos y sus relaciones entre sí, ha atravesado por diferentes concepciones, las cuales determinan las prácticas, las gestiones y las apropiaciones que se hacen de ella motivadas por diversos intereses. De esta manera, la naturaleza ha sido y es visualizada como fuente de recursos y como espacio de luchas de poder; debido a la forma como es objetivada para ordenarla, jerarquizarla y explotarla bajo la premisa de la satisfacción de las necesidades humanas tangibles y no tangibles.

La interacción de diferentes concepciones sobre la naturaleza implica el reconocimiento de esta como una construcción social que se transforma de acuerdo a condiciones y situaciones históricas y sociales particulares. La naturaleza es sentida, conceptualizada y construida de manera diferente de acuerdo con procesos sociales basados en contextos materiales, instituciones sociales, nociones morales, prácticas culturales e ideologías particulares (Ulloa, 2001, p. 139).

Ello por cuanto se acepta que toda actividad humana económica, política, sociocultural y estética tiene lugar en un contexto biofísico que se transforma con la calidad e intensidad de las relaciones que se establecen. Relaciones estas que se construyen en territorios específicos y que en algunas ocasiones son contradictorias respecto a los intereses que imprimen los diversos actores sociales, al plantear horizontes de actuación y proyección distintos de un mismo territorio; situación que ha posibilitado la emergencia de los conflictos territoriales asociados a los problemas estructurales de la sociedad (sistema de producción y distribución de beneficios), a las representaciones sociales en torno a la calidad de vida, el desarrollo y el progreso y a las satisfacciones de las necesidades.

Los conflictos territoriales han sido estudiados sobre todo por la antropología, la sociología, la geografía, la ecología política, la economía política y el derecho. Surgen en lugares en donde su valor se estima esencialmente en cuanto a su función productiva y estratégica para determinados actores, siendo los actores transnacionales y los entes estatales nacionales quienes más han incidido en la movilización de campesinos e indígenas, primordialmente por la disputa del territorio. Las investigaciones al respecto se vinculan en orden de importancia con: el acceso y la tenencia de la tierra, los reclamos por impactos negativos al ambiente, la afectación nociva de las fuentes hídricas, los impactos negativos producto de la instalación de obras de infraestructura –como represas y gasoductos–, la disminución del rendimiento y abastecimiento agrícola alrededor de la seguridad alimentaria –debido en parte a la plantación de grandes monocultivos como la soja– y la autonomía de los pueblos.

Otras investigaciones expresan que el conflicto territorial se caracteriza por las demandas por el acceso a la tierra de distintos actores sociales, al existir una tensión por la contradicción entre

derechos fundamentales de una “minoría” y modelo de desarrollo que pretende ser portador del interés general. Aspecto este que ocasiona que los movimientos sociales tomen cada vez mayor fuerza, en el sentido de lograr mayor organización para cualificar la participación en pro de la movilización social al reivindicar sus derechos fundamentales: a la vida, al trabajo, a un ambiente sano, entre otros.

Un ejemplo de ello se encuentra en el trabajo de Mabel Manzanal y Mariana Arzeno (2010): “Conflictos territoriales en ámbitos rurales de la Argentina actual”, donde las autoras exponen las contradicciones y consecuencias territoriales de conflictos asociados a disputas por el poder hegemónico y a la resistencia al modelo de desarrollo dominante y excluyente.

Por otra parte, un sector de los estudios sobre conflictos territoriales se plantea desde los límites territoriales –relativos a su división política administrativa–, en tanto su afectación a los elementos constitutivos de la gestión territorial como lo es el ordenamiento espacial, la asignación de recursos y su manejo fiscal. Expresan estas investigaciones que es cardinal la delimitación de un territorio para establecer los procesos de gobernanza y soberanía. Así pues, la subgerencia cultural del Banco de la República de Colombia para el año 2013 pone en evidencia que en Latinoamérica existen alrededor de trece conflictos de esta naturaleza, entre los cuales se encuentra el conflicto Guatemala-Belice, en donde Guatemala reclama 2700 km² del territorio de Belice. A partir del 2008, ambos países decidieron llevar su caso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

[42] En la actualidad existe una tendencia a abordar el estudio de dichos conflictos desde la perspectiva del “metabolismo social”, en la cual, se ve a la economía como un sistema abierto a la entrada de energía y materiales y a la salida de residuos. Representantes de esta tendencia son Joan Martínez Alier (2005) y Manuel González y Víctor Toledo (2011), estos últimos manifiestan que

(...) las relaciones entre los distintos procesos metabólicos e incluso en su interior suelen estar condicionadas por medicaciones institucionales que generan una asignación más o menos asimétrica de los recursos y de los satisfactores. En este sentido, la distribución desigual de los recursos materiales o inmateriales ha constituido históricamente una fuente permanente de conflictos (...) (p. 150).

En esta línea, según estudio realizado por el Observatorio Social de América Latina en 2012, la gran mayoría de los conflictos territoriales que se dan en Latinoamérica son debido a la actividad extractivista, en especial en el sector de la minería, por cuanto impacta drásticamente las dinámicas territoriales y afecta de forma negativa las condiciones de calidad de vida de las poblaciones donde se instalan los macroproyectos que despojan y desplazan comunidades enteras.

Los conflictos territoriales son moduladores del territorio y son escenarios donde la disputa por la apropiación, uso, gestión y producción del mismo parte primordialmente de mediaciones simbólicas, culturales y políticas. El conflicto territorial presente en el municipio de Cajamarca, emerge de la pugna por el territorio a partir de la imposición de un modelo territorial propuesto por el gobierno nacional, que al modular el territorio agudiza el desarrollo desigual; pues “la lógica de acumulación de capital es espacial tanto como temporal, y el desarrollo desigual es bastante precisamente, sino siempre, el resultado predecible” (Smith, s. f., p. 10). Más llanamente, si bien los discursos provenientes del gobierno colombiano han invocado el fortalecimiento del sector minero como una de sus principales estrategias para minimizar los desequilibrios territoriales y el desarrollo desigual en pro del bienestar de todos los colombianos, las acciones adelantadas por este evidencian todo lo contrario.

Las estadísticas expresan por ejemplo, que los municipios donde se dan los emplazamientos mineros son los que menor índice de desarrollo humano tienen y los que cuentan con mayor porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza, “ninguno de los 32 departamentos tiene un Gini de propietarios que tienda hacia cero, no hay un solo ente territorial que esté por debajo del 50 por ciento en cuanto a desigualdad” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2016). En este contexto,

(...) la minería trae consigo un reforzamiento de la presencia militar del Estado con el objetivo de proteger los complejos minero-energéticos, lo que, a su vez, genera una serie de expectativas de especulación económica que conlleva la presencia de personas extrañas a las comunidades y el eventual empleo o sub-empleo precario de las comunidades locales (Vargas-Valencia, 2013, p. 58).

Estas relaciones de poder sean materiales o simbólicas constituyen la imbricación de las múltiples expresiones del poder, pues lo que se hace tangible a primera vista con la introducción de esta actividad, es la reorganización territorial a todo nivel –social, ambiental, económico, político, cultural, institucional– de la vida de los habitantes de un municipio que para el caso en mención es Cajamarca.

THINK TANK: INSTITUTO FRASER “IF IT MATTERS, MEASURE IT”

Proponer o imponer significaciones implica, por lo tanto, relaciones de poder
Carlos Walter Porto

Los *think tanks* o tanques de pensamiento, son organizaciones orientadas al análisis e investigación de política pública local e internacional, que permiten a los responsables políticos y al público tomar decisiones informadas sobre políticas públicas (McGann, 2012). Estas instituciones se clasifican según su afiliación como autónomas e independientes, cuasiindependientes, afiliadas al gobierno, al cuasigobierno y afiliadas a la universidad o a un partido político o corporación. Dicha clasificación responde a un ejercicio hecho por James McGann con el propósito de elaborar el *ranking* global de los *think tanks*, conocido mejor en el mundo de las relaciones internacionales como el índice McGann.

[43]

Es la Universidad de Pensilvania a través del programa Think Tanks y Sociedad Civil dirigido por McGann, quien ha elaborado ya nueve versiones anuales (2008 hasta la fecha) de dicho índice. El objetivo del *ranking* es evaluar el peso de los diferentes “tanques de pensamiento”, al medir su influencia geográfica en las distintas áreas de las relaciones internacionales. Varios de los aspectos que son cruciales en la ponderación de la evaluación se centran en: el liderazgo del grupo de trabajo, la reputación del personal que desarrolla los procesos investigativos, la calidad y prestigio de las investigaciones efectuadas y el impacto de estas en la sociedad local e internacional.

El *ranking* Global Go To Think Tanks Index Report tiene categorías –cada una con subcategorías– que clasifican y ponderan los “tanques de pensamiento” según región geográfica, **área de inversión y logro especial**. A través de los años se han incorporado nuevas categorías y/o suprimido otras en razón de llegar a tener una mayor representación del actuar de los *think tanks* y exponer una radiografía más cercana de la incidencia/impacto que tienen estos en la política mundial.

Uno de los *think tanks* de mayor influencia en la política económica internacional según el *ranking*, es el Instituto Fraser, de origen canadiense, fundado en 1974, clasificado como autónomo e

independiente, al presentar una significativa independencia de cualquier grupo de interés o donante y autónomo en su operación y financiamiento del gobierno (McGann, 2008), cuyo propósito central es la investigación de políticas públicas y económicas. Para este Instituto la medición es la base de todo el trabajo. Medición cuidadosa, precisa y rigurosa (www.fraserinstitute.org). Varios estudios sobre este “tanque de pensamiento” dan cuenta de su alta influencia del sector conservador y de derecha que patrocina y/o promueve los procesos de investigación que adelantan, véanse por ejemplo los trabajos de Castro-Rea (2012, 2013, 2014).

El Instituto Fraser ha logrado posicionarse en el mundo como el primero en la región de Canadá y México durante los últimos ocho años, y ha venido ascendiendo en el *ranking* mundial progresivamente, como se evidencia en la tabla 1.

Tabla 1. Top *think tanks* por regiones

| Número total <i>think tanks</i> en el mundo | Número de países | Año | Canadá y México Puesto Instituto Fraser |
|---|------------------|------|--|
| 5465 | 169 | 2008 | 1 |
| 6305 | 169 | 2009 | 1 |
| 6480 | 169 | 2010 | 1 |
| 6545 | 182 | 2011 | 1/30 |
| 6603 | 182 | 2012 | 1/30 |
| 6826 | 182 | 2013 | 1/30 |
| 6618 | 182 | 2014 | 1/30 |
| 6846 | 182 | 2015 | 1/40 |
| 6846 | 182 | 2016 | 2/40 |

Fuente: elaboración propia con base en Global Go To Think Tanks Index Report (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

Tabla 2. Top *think tank* en el mundo

| Número total <i>think tanks</i> en el mundo | Número de países | Año | <i>Think tank</i> en el ámbito mundial (Estados Unidos y otros países) Puesto Instituto Fraser | <i>Think tank</i> en el ámbito mundial (No Estados Unidos) Puesto Instituto Fraser |
|---|------------------|------|--|--|
| 5465 | 169 | 2008 | No registra | 11/50 |
| 6305 | 169 | 2009 | No registra | 12/50 |
| 6480 | 169 | 2010 | 25/25 | 16/50 |
| 6545 | 182 | 2011 | 30/30 | 16/50 |
| 6603 | 182 | 2012 | 25/150 | 29/100 |
| 6826 | 182 | 2013 | 22/150 | 26/100 |
| 6618 | 182 | 2014 | 19/150 | 23/100 |
| 6846 | 182 | 2015 | 17/175 | 23/137 |
| 6846 | 182 | 2016 | 19/175 | 24/150 |

Fuente: elaboración propia con base en Global Go To Think Tanks Index Report (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

Su posicionamiento también se aprecia entre los más destacados por área de investigación, ubicándose en lugares competitivos en el contexto mundial, en lo que respecta a la política económica internacional y a la política social (véase tabla 3).

[44]

Tabla 3. Top *think tanks* por áreas de investigación

| Año | Política económica internacional Puesto Instituto Fraser | Política social Puesto Instituto Fraser |
|------|---|--|
| 2008 | 3/10 | No figura la categoría |
| 2009 | 8/12 | No figura la categoría |
| 2010 | No registra | 8/25 |
| 2011 | No registra | 9/30 |
| 2012 | 22/50 | 8/50 |
| 2013 | 22/50 | 4/50 |
| 2014 | 18/50 | 4/50 |
| 2015 | 20/81 | 3/100 |
| 2016 | 20/85 | 4/100 |

Fuente: elaboración propia con base en Global Go To Think Tanks Index Report (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

Es importante acotar que para el año 2014, ocupó el puesto 5 de un total de 47 con mejor estudio de políticas y/o reporte producido dentro de la categoría Top Think Tank por logro especial, debido a la publicación del *Economic freedom of the world 2014. Annual report*. Frente a ello, el Instituto Fraser es quien lidera una red global de “tanques de pensamiento” en 97 países a través de su *Economic freedom network*; de los cuales, 14 miembros de esa red fueron clasificados dentro de los 150 como mejores *think tanks* del mundo, según informes globales de los años 2014 y 2015.

Un aspecto a resaltar es la política interna del Instituto en mención, en la medida en que este considera que “Las cosas que se miden se pueden hablar. Las cosas que se hablan en público eventualmente se vuelven parte del clima de opinión. Así es como la medición puede cambiar el clima de opinión” (www.fraserinstitute.org). En esta línea, las aportaciones principales del Fraser son dos y han contribuido a reconfigurar las dinámicas territoriales locales, dados los lineamientos de política pública y estrategias diseñadas y puestas en marcha por los distintos gobiernos para acercarse a estos estándares e incursionar de una manera más contundente en la competitividad que demandan los procesos de globalización económica y política principalmente.

1. Índice de libertad económica mundial

Conocido por su sigla en inglés como EFW, inicia su publicación en el año 1996 con periodicidad anual y a la fecha ya cuenta con veinte versiones. Este índice tiene como propósito establecer el grado de libertad económica que tienen los países a través de la medición de cinco áreas: (i) tamaño del gobierno, (ii) sistema legal y seguridad de los derechos de propiedad, (iii) acceso a una moneda sana, (iv) libertad para comerciar internacionalmente y (v) regulación. En total el índice comprende 42 variables, la escala de valoración va de 0 a 100, siendo 100 un país muy atractivo en términos de libertad económica. Para recibir una calificación EFW alta, un país debe brindar protección segura a la propiedad privada y un sistema legal que trate a todos por igual; aplicar imparcialmente los contratos y ofrecer un entorno monetario estable. También debe mantener los impuestos bajos, abstenerse de crear barreras para el comercio nacional e internacional y confiar más en los mercados que en el gasto público y la regulación para asignar bienes y recursos.

[45]

2. Encuesta minera

Esta encuesta busca explicar cuáles son las condiciones que hacen a un país más atractivo a la inversión, a partir de temas geológicos, legales, tributarios, institucionales, entre otros. Fija en este sentido, un *ranking* respecto al nivel de atracción de inversión para los distintos destinos mineros, en función de la percepción de los principales actores del quehacer minero mundial.

La valoración de los países en este *ranking* se distribuye en tres índices: (i) índice potencial minero, el cual mide el atractivo geológico de un país o una región; (ii) índice de percepción de políticas, que mide el atractivo de políticas sobre minería como por ejemplo, la incertidumbre respecto a la norma y a las regulaciones, los impuestos, las incertidumbres alrededor de disputas territoriales, áreas protegidas, infraestructura, entre otras; y (iii) índice atractivo a la inversión, compuesto por los dos índices anteriores pero con pesos diferentes, el primero equivale al 60 % y el segundo al 40 %.

Estos dos elementos, índice de libertad económica e índice atractivo a la inversión en el sector minero, tienen una fuerte influencia en la toma de decisiones tanto de actores económicos transnacionales como de los gobiernos estatales para constituir por ejemplo alianzas público-privadas y procesos de cooperación, en pro de mejorar su visibilidad en la agenda internacional con las respectivas consecuencias que ello pueda traer en el sentido por ejemplo, de considerarse un país con mayor potencial minero y alto índice de libertad económica. Así, los procesos de globalización hacen que los territorios se reconfiguren y “continuamente dan forma y moldean las sociedades en las que vivimos” (O’Loughlin, 2004, p. 20) a partir de las acciones que se adelantan para idear nuevas estrategias para su inclusión en la dinámica nacional e internacional, desde intereses particulares y colectivos de los actores sociales y económicos.

[46]

CONFLICTO TERRITORIAL, *THINK TANK* Y POLÍTICA PÚBLICA EN TORNO AL ORDENAMIENTO MINERO COLOMBIANO: ENTRE TENSIONES Y ALIANZAS

*La desigualdad, es inevitable en un sistema complejo. Lo esencial, es la justicia.
¿Y cómo ser justos si las principales injusticias permanecen invisibles para nosotros?*
Saskia Sassen

Las políticas públicas en Colombia como dispositivos de territorialización posibilitan problematizar las relaciones de poder que se expresan en los programas sectoriales que se ponen en marcha por parte del gobierno nacional. Si se define la política pública como “un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y la sociedad global” (Müller, 2000, p. 48), se podrá decir que a las políticas públicas les subyace la realización de un pensamiento, de una racionalidad, de una visión de mundo por parte del Estado-nación.

Así las cosas, las políticas públicas como dispositivos de territorialización, modulan la ordenación del territorio y ponen en juego la superposición de instituciones para movilizar y mantener un orden determinado que se valida en la relación externa con otras instituciones a escala global; bajo la premisa de desarrollo equilibrado respecto a lo económico, social, cultural y ambiental con el fin de afrontar los retos que conlleva la globalización. En la superposición de instituciones el

poder se negocia en la medida en que existe cooperación entre las partes, así la territorialización se construye con las prácticas y los discursos de cooperación entre los distintos actores.

De manera que, las políticas públicas afectan y controlan sectores específicos, lo cual conflictúa las dinámicas territoriales presentes en los municipios y departamentos; debido a que estas agudizan el desarrollo desigual que se evidencia a lo largo de la geografía colombiana. Inclusive entran a producir (in)justicia espacial, que se

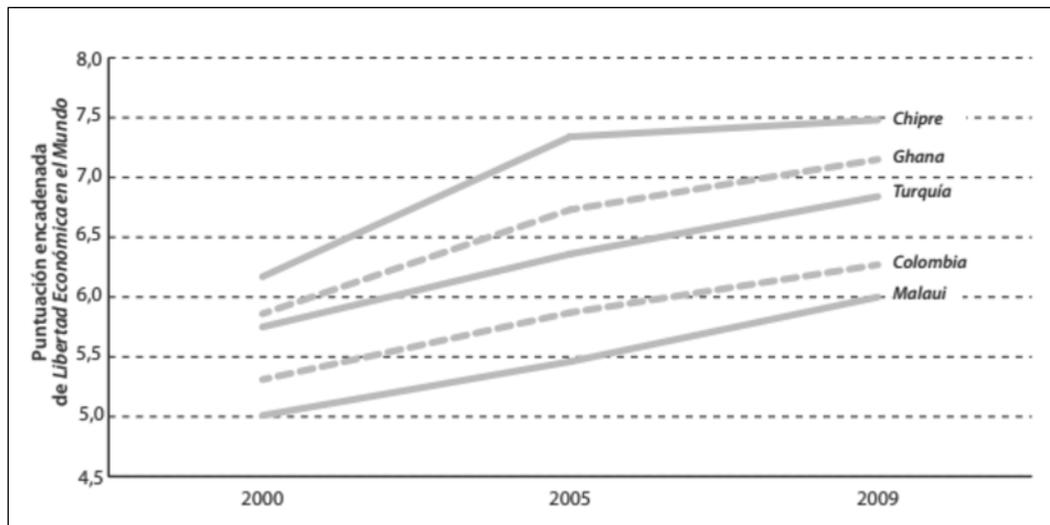
(...) sitúa y contextualiza en tres niveles interactivos de resolución geográfica que se solapan. El primero surge de la creación externa de geografías injustas a través del establecimiento de fronteras de la organización política del espacio. En una escala más local, las geografías injustas surgen endógena e internamente de la distribución de desigualdades creadas a través de decisiones discriminatorias por parte de personas, empresas e instituciones. La tercer escala de resolución geográfica es más regional, o meso geográfica, y está enraizada en las injusticias asociadas al desarrollo geográfico desigual y lo que se describe como la globalización de la injusticia (Soja, 2014, p. 41).

Así por ejemplo, la ordenación del territorio como política e instrumento de planificación se considera un conocimiento especializado al cual acceden unos pocos, pero que tiene repercusión en la población general. De esta forma, se justifica su construcción a partir de procesos de estandarización que le proporcionan en este caso al gobierno nacional, un mayor conocimiento de su población y de las características en términos ecosistémicos que presenta el territorio en su dimensión material, para avanzar en la administración de las cargas y beneficios que genera el desarrollo económico; como es el caso de la delimitación de los distritos mineros.

Dichas políticas encuentran su asidero en los lugares, pues es en estos donde se concretan y materializan; al ser el “contexto geográfico donde la agencia interpela la estructura social” (Agnew, 1987, p. 43) y donde el lenguaje técnico ocupa una posición privilegiada en tanto se constituye en uno de los elementos estratégicos para captar alianzas e iniciar procesos de cooperación y de reescalamiento a todo nivel, que busca sobre todo introducir modificaciones en los diferentes ámbitos de la sociedad.

Dicho esto, el territorio como expresión de relaciones de poder, devela los criterios de justicia o no que se exhortan por ejemplo en la instalación, mantenimiento y puesta en marcha de la actividad minera a gran escala, “se trata de que la justicia, se defina como se defina tiene consecuencias geográficas” (Soja, 2014, p. 33), de modo que el territorio condensa relaciones de poder espacializadas, relaciones estas que se expresan en capacidades diferenciales para transformar, producir e imponer acciones y voluntades especialmente bajo hechos conflictivos o la exacerbación de los ya existentes.

La promoción de un país minero por parte de los últimos cuatro gobiernos colombianos ha significado una serie de transformaciones en términos normativos y administrativos respecto al ordenamiento del territorio nacional; que se ha reflejado en los índices de libertad económica y de atractivo a la inversión (véase gráfico 1).

Gráfico 1. Países con mayores mejoras en el índice encadenado de Libertad económica en el mundo 2000-2009

Fuente: Gwartney y Lawson (2011).

[48] La tendencia de Colombia respecto a la libertad económica aumenta significativamente escalando un par de lugares durante el periodo 2000-2009, ello debido en gran parte a la reorganización institucional del sector minero, que promueve la expedición del Código Minero en el año 2001, donde se asignan iguales derechos y obligaciones a nacionales y extranjeros en todo el proceso de producción minera, se simplifican los procedimientos para la adjudicación de títulos mineros, se determina que el primero en el tiempo es primero en derecho para efectos de la adjudicación de títulos mineros y se establece la temporalidad de los contratos de concesión en treinta años prorrogables por un periodo igual, entre otros.

Establece un país que promocionará y fiscalizará la minería, pero sin la posibilidad de empresas mineras de capital público o mixto. A cambio, los particulares nacionales y extranjeros pagarán una contraprestación económica por el costo de los recursos naturales no renovables denominada regalía. De igual manera, flexibiliza normas con el fin de facilitar inversión privada (Fierro, 2012, p. 38).

Además de la actualización en términos técnicos de la definición de los distritos mineros para posteriormente su delimitación y jerarquización en cuanto a su importancia en la participación de la economía regional y nacional. Asimismo, para el 2009 la cifra de hectáreas concesionadas para la explotación de minerales e hidrocarburos fue de 45,4 millones (cerca del 40 % del territorio nacional) (González, 2011). El Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) pasa a ser una organismo de carácter científico y técnico con el nombre de Servicio Geológico Colombiano; se reestructura el Ministerio de Minas y Energía con la creación de la Agencia Nacional Minera como entidad encargada del otorgamiento de títulos mineros, competencia esta que estaba antes en manos de Ingeominas y, para el año 2010, el Ministerio de Ambiente suprime el control del agua en la etapa de exploración minera a las corporaciones autónomas regionales.

Estas modificaciones llevaron a que por ejemplo la transnacional AngloGold Ashanti –tercera transnacional de oro más grande del mundo– fuera priorizada en la entrega de títulos mineros, debido entre otras cosas, a que hacía presencia en el territorio nacional desde la década de los noventa, aplicando el lineamiento “el primero en el tiempo es el primero en derecho de adjudicación” (ley 685/2001, Código Minero), razón por la cual atesora un importante porcentaje del

suelo colombiano concesionado, debido a que del total de 1,5 millones de hectáreas tituladas para el año 2010 a la gran minería, casi el 60 % de las mismas están en manos de la transnacional arriba mencionada.

En lo atinente al índice de atractivo a la inversión, Colombia ha tenido una serie de altibajos gracias en parte a las disputas territoriales ligadas a la minería y a la incertidumbre en la resolución de las mismas –como en el caso de las consultas populares–. Según el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) entre enero de 2001 y diciembre de 2011 se registraron 274 acciones sociales colectivas, asociadas a la extracción de petróleo, carbón y oro que, aunque solo corresponden al 3,7 % del total de luchas sociales del mismo periodo, su comportamiento en el tiempo muestra un ascenso desde 2005 y un crecimiento sostenido a partir de 2008 (Cinep, 2012).

Tabla 4. Índice de atractivo a la inversión por regiones

| | Colombia | Índice de atracción de inversión | | Índice de percepción de políticas | | Índice potencial mineral y mejores prácticas | |
|---|----------|----------------------------------|--------|-----------------------------------|--------|--|--------|
| | | Score | Rank | Score | Rank | Score | Rank |
| Región Latinoamérica y el Caribe | 2016 | 59,52 | 65/104 | 45,68 | 86/104 | 68,75 | 36/104 |
| | 2015 | 62,75 | 55/109 | 53,75 | 70/109 | 68,75 | 29/109 |
| | 2014 | 61,29 | 61/122 | 57,23 | 81/122 | 63,89 | 47/122 |
| | 2013 | 58,61 | 63/112 | 50,53 | 87/112 | 64,04 | 38/112 |
| | 2012 | 66,68 | 32/96 | 60,19 | 61/96 | 71,31 | 21/96 |
| | 2011 | 73,13 | 34/93 | 62,55 | 56/93 | 0,80 | 22/93 |

[49]

Fuente: elaboración propia con base en Mining Survey (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

De ahí que la promoción de la competitividad y el desarrollo económico han operado a través de los procesos de concentración y en esta medida, el gobierno nacional ha estimulado a los municipios y regiones mediante distritos mineros y de la figura de “proyectos de interés nacional” y ahora, desde la asociatividad como principal estrategia para darle mayor dinamismo a determinados entes territoriales y favorecer la dinámica económica en el ámbito nacional respecto a su inclusión en la escala global.

El enfoque de desarrollo económico extractivista impulsado por el gobierno colombiano por medio de la política pública sobre ordenamiento minero, ha ocasionado una serie de alianzas con el capital extranjero y unas tensiones con los habitantes donde se emplazan los enclaves mineros. Un caso representativo viene a ser el conflicto territorial presente en el municipio de Cajamarca, debido a la movilización tanto de la transnacional como del gobierno de un modelo de ocupación territorial centrado en la minería, mientras que los habitantes de dicho municipio privilegian un modelo de ocupación territorial de corte agropecuario.

Así, la declaratoria pública y oficial del proyecto aurífero La Colosa por parte del gobierno nacional en el año 2007, representa un hito histórico en Cajamarca que irrumpe las prácticas y discursos –de los distintos actores– alrededor del territorio; en esta lógica el territorio se ratifica como un escenario de poder en disputa entre los diversos actores supralocales y grupos sociales a través de las prácticas que afirman lo acotado y/o legalizado, legitimado o contravenido. Estos

procesos de producción territorial y de territorialización (Lefebvre, 2005; Porto, 2001; Raffestin, 1980; Santos, 2000; Soja, 2014) multidimensionales y multiescalares enmarcados en procesos de globalización, permiten evidenciar la complejidad de las relaciones y prácticas sociales que reconfiguran constantemente a los actores sociales.

Uno de los ejes fundamentales del conflicto territorial ha de ser la concepción de territorio, pues esta es distinta según el actor, así por ejemplo, para la transnacional AngloGold Ashanti el territorio son áreas de alta prospectividad, para el gobierno nacional son zonas estratégicas con continuidad geográfica y geológica y para los habitantes del municipio de Cajamarca su terruño, su identidad, su morada. Lo que indican estas concepciones son diversas maneras de ordenación del territorio que al final del día vienen a estructurar las relaciones sociales en una sociedad, de ahí que el gobierno colombiano mantenga las “guerras por el espacio” (Bauman, 1998) para poder hacerlo legible, medible y cuantificable en pro de la consecución de sus intereses.

CONSIDERACIONES FINALES

Las economías extractivistas promovidas por los gobiernos nacionales mediante sus políticas públicas, han suscitado diversas reacciones en los distintos actores, pues estas han traído consigo grandes impactos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales; impulsados por un sistema de producción y organización social que tiene como principal finalidad la acumulación de capital y, por tanto, la de generar a mayor velocidad ciclos ampliados de producción-distribución-consumo, ello aunado a un proceso estructural de despojo de los bienes comunes.

[50]

Tales ritmos extractivos y de modificación de los diversos territorios ponen en mayor tensión la preservación de los bienes comunes y la viabilidad misma de la vida, lo cual afecta de manera exponencial las expectativas de las generaciones futuras. En esta lógica, Latinoamérica se posiciona como un destino privilegiado y estratégico de la inversión extranjera, puesto que

(...) las empresas transnacionales tienen un rol determinante, el Estado es funcional a esa transnacionalización y existen regulaciones y controles acotados (incluyendo regalías y tributos bajos). Se apuesta a que ese extractivismo genere crecimiento económico y a que este, a su vez, promueva “derrames” hacia el resto de la sociedad. Al mismo tiempo, se minimizan, niegan o reprimen las protestas ciudadanas por los impactos sociales y ambientales de la explotación (Gudynas, 2010, p. 132).

En razón a ello, los denominados *think tanks* se perfilan como actores estratégicos en la consecución de los objetivos propuestos por los gobiernos y las transnacionales: aquí por ejemplo se puede observar cómo el Instituto Fraser través de la *mining survey* facilita la toma de decisiones en cuanto a los lugares más estratégicos (ya sea por su abundancia, escasez o calidad de minerales) para llevar la inversión extranjera. Existe en este sentido, una relación directa entre los resultados de dicha encuesta y las actividades de exploración emprendidas por la AngloGold Ashanti en el planeta.

El movimiento social y/o las acciones colectivas son una forma de conducir el conflicto territorial presente en el municipio de Cajamarca: en tanto que la intencionalidad que se le imprime a las relaciones sociales que se establecen, se utiliza para materializar las acciones en el territorio, es decir, para poder realizarse; desplegando así una multiplicidad de fuerzas puestas en constante tensión en una temporalidad que modifica al espacio y viceversa. Esta forma de conducir el conflicto territorial facilita entre otras cosas, tejer redes sociales que potencian la autotransformación de los actores que son partícipes de dicho conflicto.

REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Minería. (2001). Ley 685 de 2001. Código Minero. Disponible en: <https://www.anm.gov.co/?q=content/ley-685-de-2001-0>
- Agnew, J. (1987). *Place and politics*. Boston: Allen & Unwin.
- Bauman, Z. (1998). *La globalización. Consecuencias humanas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Centro de Investigación y Educación Popular & Programa por la Paz. (2012). *Informe especial. Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Cinep/Programa por la Paz. Disponible en: https://www.alainet.org/images/IE_CI-NEP_octubre_2012.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd_tomo_2.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Paz, equidad y educación. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%20I%20internet.pdf>
- Fierro, J. (2012). *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá: ILSA/Textos de Aquí y Ahora.
- Fraser Institute. (2017). Economic freedom basics. Disponible en: <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/economic-freedom-basics>
- González, C. (2011). *La renta minera y el Plan de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.
- González, M. & Toledo, V. (2011). *Metabolismos, naturaleza e historia. Hacia una teoría de las transformaciones socioecológicas*. Barcelona: Icaria.
- Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progreso sudamericano. *Nueva Sociedad*, 237(enero-febrero).
- Gwartney, J., Lawson, R. & Hall, J. (2011). *Libertad económica en el mundo. Informe Anual 2011*. Vancouver: Fraser Institute.
- Machado, A. (2011). *Informe de desarrollo humano. Colombia rural razones para la esperanza*. Bogotá: PNUD Colombia.
- Manzanal, M. & Arzeno, M. (2010). Conflictos territoriales en ámbitos rurales de la Argentina actual. *GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo*, 28, 197-218. Disponible en: <http://www.pert-uba.com.ar/archivos/publicaciones/64-163-1-PB.pdf>
- McGann, J. (2008). Global Go To Think Tanks Index Report. Think Tanks and Civil Societies Program. Pensilvania: University of Pennsylvania.
- McGann, J. (2012). Global Go To Think Tanks Index Report. Think Tanks and Civil Societies Program. Pensilvania: University of Pennsylvania.
- Müller, P. (2000). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nates, B. (comp.). (2008). *Con-juntos. Miradas eurolatinoamericanas al estudio transversal del territorio*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- O'Loughlin, J., Staeheli, L. & Greenberg, E. (eds.). (2004). *La globalización y sus resultados*. Nueva York: Guilford Press.
- Smith, N. (s. f.). La geografía del desarrollo desigual. Manuscrito.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Ulloa, A. (2001). De una naturaleza dual a la proliferación de sentido: la discusión antropológica en torno a la naturaleza, la ecología y el medio ambiente. En: *Repensando la naturaleza. Encuentros y desencuentros disciplinarios en torno a lo ambiental*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2005). *Distritos mineros: exportaciones e infraestructura de transporte*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía de Colombia. Disponible en: http://www.upme.gov.co/docs/distritos_mineros.pdf
- Vargas, F. (2013). Minería, conflicto armado y despojo de tierras: impactos, desafíos y posibles soluciones jurídicas. En: *Minería en Colombia*. Tomo I.