

RESPUESTA INSTITUCIONAL A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONTRA EL EXTRACTIVISMO EN COLOMBIA: LA DIMENSIÓN DISCURSIVA DE UNA PROBLEMÁTICA ASOCIADA AL CAMBIO CLIMÁTICO

Juan Camilo Vásquez Salazar, Politólogo. Miembro del Grupo de Estudios en Discurso y Poder, Facultad de Ciencias Humanas y Artes, Universidad del Tolima. Correo electrónico: juancvasquez@ut.edu.co

Maria Cristina Ovalle Almanza, Doctora en Ciencias Sociales. Miembro del Grupo de Estudios en Discurso y Poder, Facultad de Ciencias Humanas y Artes, Universidad del Tolima. Correo electrónico: mcovallea@ut.edu.co

* Artículo resultado del proyecto de investigación "Los mecanismos de participación ciudadana ¿profundización democrática? ¿Tecnología de gobierno? análisis crítico del discurso de las leyes 134 del año 1994 y 1757 del año 2015" finalizado en el 2019.

RESUMEN

Este artículo explora la respuesta pública a la participación ciudadana en contra del extractivismo en Colombia, teniendo en cuenta la contribución de la industria extractiva al cambio climático. Desarrollamos un Análisis Crítico del Discurso de las afirmaciones políticas contenidas en la Sentencia SU095/18 de la Corte Constitucional colombiana, utilizando un marco teórico crítico para fundamentar el análisis. Nuestros hallazgos exponen la manera en la que una instancia de participación ciudadana, la consulta popular, es privada de sus efectos en favor de un modelo extractivista de desarrollo. Bajo su apariencia de neutralidad, el discurso jurídico transporta contenidos ideológicos a favor de un modelo de desarrollo que contribuye significativamente al cambio climático y al establecimiento de una razón gubernamental que restringe la democracia y la deliberación pública acerca del ambiente, el desarrollo y el territorio.

Palabras clave: extractivismo; cambio climático; análisis crítico del discurso; ciencias sociales.

INSTITUTIONAL RESPONSE TO CITIZEN PARTICIPATION AGAINST EXTRACTIVISM IN COLOMBIA: THE DISCURSIVE DIMENSION OF A PROBLEM ASSOCIATED WITH CLIMATE CHANGE

ABSTRACT

This paper explores the public response to the political participation of citizenship against the extractivism in Colombia, taking into account the contribution of this form of industrial exploitation of the environment to climate change. We develop a Critical Discourse Analysis of the political assertions contained in the Ruling SU-098/2018 of the Colombian Constitutional Court, using a critical theoretical framework to inform our analysis. Our findings expose the way in which a citizen participation instance, such as the popular consultation, is deprived of its effects in favor of an extractivist model of development. Under its appearance of neutrality, the legal discourse transports ideological contents in favor of a model of development that contributes significantly to climate change and to the establishment of a governmental reason that restricts democracy and public deliberation about the environment, the development and the territory.

Keywords: extractivism; climate change; critical discourse analysis; social sciences.

Fecha de recepción: 08/05/2020

Fecha de aprobación: 31/07/2020

INTRODUCCIÓN: LAS CIENCIAS SOCIALES FRENTE AL ESTUDIO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Desde hace algunos años se ha reconocido la necesidad de estudiar el cambio climático como un proceso constituido por diversos factores, ya no solo como una realidad físico-natural, sino también como un proceso social, tanto en sus causas como en sus consecuencias. Esto ha conducido a que numerosas escuelas, centros de investigación y científicos vean la perspectiva interdisciplinar, transdisciplinar o multidisciplinar como una oportunidad para entender los factores que influyen el cambio climático, así como las posibles acciones orientadas a la mitigación y a la adaptación.

Desde el punto de vista científico social, el abordaje del cambio climático gira alrededor de tres problemas de conocimiento (Shove, 2010): el primero de ellos es la constitución del cambio climático como un problema social. Este, según Shove (2010) “es un proceso selectivo e inherentemente cargado de poder cultural y político” (p. 278). La teoría social construye las bases, de acuerdo con los presupuestos culturales y políticos, sobre lo que la sociedad, y consecuentemente, las comunidades científicas reconocen como un problema. Para ello, son tenidos en cuenta los saberes sobre el cambio climático, la representación que sobre este tema tiene la sociedad y la influencia del poder político sobre el comportamiento del fenómeno climático (Shove, 2010).

El segundo problema es la relación entre naturaleza y cultura. Aquí, las investigaciones se han ocupado de demostrar la relación intrínseca entre la humanidad y la naturaleza y de controvertir las limitaciones de la ciencia moderna, su pretensión de dominio humano sobre la naturaleza y su imperativo de separación sujeto-objeto con el consecuente extrañamiento humano hacia el mundo natural (Shove, 2010).

En tercer lugar, se ha avanzado en el estudio y la teorización de la relación que el capitalismo guarda con el cambio climático. El cambio climático, como fenómeno físico-natural y social, crea y constituye tensiones al interior de las sociedades capitalistas (Shove, 2010). En esto coincide Jiménez (2011):

Los procesos de expansión geográfica a través de los cuales el capital logra incorporar nuevos ordenes espaciales a la lógica del valor, los desplazamientos temporales, la búsqueda de nuevas zonas de explotación y el impulso a la emergencia de nuevas modalidades de apropiación sobre recursos y territorios ya incorporados a la dinámica productivista, se constituyen en mecanismos privilegiados por los capitalistas para resolver las crisis de determinados sistemas territoriales (p. 27).

Estos tres problemas, abordados desde la teoría social, han sentado las bases para entender el cambio climático como un fenómeno complejo y que requiere la integración de diversos saberes y herramientas científicas. Como resultado, la geografía, la Ciencia Política, la sociología, la antropología y la etnografía han aportado conocimientos importantes para afrontar el cambio climático.

Los estudios que ha realizado la Ciencia Política, particularmente, en el campo de las relaciones internacionales sobre el cambio climático, se han enfocado en el análisis de los acuerdos y tratados ambientales entre instituciones intergubernamentales y los Estados, como también las consecuencias ambientales de dichos acuerdos (Javeline, 2014). Para el caso de la teoría política, los científicos han analizado “cuestiones de justicia social y las responsabilidades relativas de diferentes naciones, grupos sociales y generaciones para mitigar el cambio climático y los derechos de las víctimas del

[4]

cambio climático a la compensación” (Javeline, 2014, p. 421). Por último, los estudios de la política comparada se han acercado a la investigación del cambio climático a través del análisis de políticas nacionales y transnacionales en materia ambiental, además del análisis de la gestión a los desastres producto del cambio climático (Javeline, 2014). Asimismo, en la Ciencia Política se han reconocido cinco tipos de políticas que sirven de ejes para ocuparse del cambio climático: políticas de mitigación, políticas de adaptación, políticas de construcción de infraestructura para la generación de energía, políticas de administración de la radiación solar y políticas de mitigación por estructura de incentivos (Keohane, 2015).

La sociología, por su parte, ha implementado enfoques longitudinales, los cuales dan cuenta de las emisiones de carbono, con relación al crecimiento o decrecimiento del PIB a través del tiempo (Jorgenson et al, 2019). Esta forma de analizar el cambio climático ha permitido entender que los países que poseen un nivel de desarrollo estable transitan hacia otros modelos energéticos, lo que produce una reducción en la contribución al cambio climático. Pero, por otro lado, se encuentran los países llamados “en vías de desarrollo” que no contemplan la migración a otros modelos energéticos, debido a sus condiciones económicas y sociales, de forma que aumenta su curva de contribución al cambio climático. Sin embargo, dicha contribución sigue siendo baja en comparación con los países altamente desarrollados.

En el caso de la antropología, esta se ha enfocado en analizar el comportamiento cultural de las sociedades respecto al consumo, teniendo en cuenta factores como los estilos de vida de las comunidades y las regiones que ellas habitan (Jorgenson et al, 2019). Se ha considerado que el conocimiento que produce la antropología en el estudio del cambio climático es de una naturaleza crítica, debido a que da cuenta, de manera detallada, de las vulnerabilidades a las que las comunidades se enfrentan como resultado del cambio climático, así como de las formas de resistencia a las políticas de adaptación implementadas por los gobiernos (Biehl et al, 2018). En lo que respecta a la arqueología, esta disciplina ha sido ampliamente usada para identificar los tránsitos espaciales que las diversas civilizaciones han realizado a través del tiempo, influenciadas por las consecuencias del cambio climático.

Para la geografía, por su parte, la georreferenciación ha sido una herramienta importante para analizar las migraciones de las sociedades con el paso del tiempo y sus procesos económicos y sociales, en relación con los usos del suelo. A partir de esta visión se considera que “la urbanización de las poblaciones, particularmente en entornos de ingresos bajos y moderados, también está asociada con el desarrollo de estilos de vida que consumen muchos recursos” (Jorgenson et al, 2019, p. 4). En este sentido Hardy et al (2018) establecen que los efectos del cambio climático son proporcionales a las condiciones históricas de equidad, como también a las condiciones económicas de los territorios. Las poblaciones con menores ingresos económicos y mayores índices de sensibilidad al cambio climático son proporcionalmente más vulnerables a las afectaciones que este produce, lo cual igualmente torna a estas sociedades menos adaptables a las transformaciones climáticas.

En términos generales, uno de los aportes más relevantes a la hora de revisar la contribución de las Ciencias Sociales al estudio del cambio climático es la determinación, casi unánime, de que el mayor factor contribuyente al cambio climático es el crecimiento económico. En el mismo sentido, se ha discutido que las políticas para la adaptación aumentan la desigualdad entre los países, debido a que estas políticas dependen, proporcionalmente, de la capacidad económica de los Estados

(Keohane, 2015). Los países más vulnerables son aquellos que poseen menos capital para aplicar políticas de adaptación, situación que es doblemente problemática, debido a que estos países son, en la mayoría de los casos, dependientes de sectores primarios de la economía como la ganadería, la pesca, la agricultura; sectores que se ven afectados en mayor medida por las alteraciones climáticas.

El presente artículo procura contribuir a los análisis, las indagaciones y las reflexiones propuestas por estas disciplinas, con una perspectiva crítica basada en la dimensión discursiva de la respuesta pública ante las expresiones ciudadanas de rechazo al extractivismo. Consideramos que, además de las contribuciones de las disciplinas sociales al estudio del cambio climático en sus diversas dimensiones, esta mirada crítica discursiva permite develar algunos de los presupuestos políticos e ideológicos que están en la base de la legitimación pública del extractivismo y, por lo tanto, promueven afectaciones climáticas que se justifican en la perspectiva del desarrollo.

En ese sentido, las ciencias sociales de cuño crítico, por ejemplo, han identificado que los actores que lideran las acciones y las soluciones al cambio climático se sitúan en una escala de gobernanza internacional. En esa concepción de la gobernanza se concentran y controlan las prácticas de construcción de conocimiento sobre el cambio climático en torno a una episteme eurocéntrica que ignora su propio papel en el origen mismo de la actual crisis climática. Igualmente, dicha episteme persiste en la separación entre naturaleza y sociedad y en el desconocimiento del papel que en esa crisis climática han jugado actores específicos, formas de consumo, relaciones de poder y de dominación (Ulloa, 2017).

[6] Pero, adicionalmente, las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático a escala global no reconocen las relaciones y particularidades territoriales. Más aún, ignoran las maneras diferenciadas en las que, tanto las alteraciones climáticas como las medidas para su mitigación, afectan a diversos territorios, y el vínculo que dichas afectaciones guardan con los extractivismos. Según Luque et al (2018)

(...) la pobreza existente en muchos de los países más desfavorecidos está directamente relacionada con la gran cantidad de recursos naturales que poseen. Esto es debido al sustento de sus economías en actividades de extracción y exportación de recursos naturales, aunque existen otros como la ganadería, el desarrollo de monocultivos basado en la exportación o la pesca (p. 128).

Es por estas razones que, en la constitución del cambio climático como un problema de conocimiento social y natural se encuentra, como elemento central, el estudio del extractivismo y del neoextractivismo, debido a que estas prácticas económicas representan altos impactos sobre la naturaleza y las sociedades. En la práctica del extractivismo y del neoextractivismo se consideran los bienes naturales como un recurso, concepción que es legitimada por conocimientos científicos y tecnológicos y por la idea del progreso, la cual se concretizó, a partir de la segunda mitad del siglo XX, en el discurso del desarrollo. Así, en nombre del desarrollo se han consolidado modelos extractivistas y neoextractivistas, cuyos impactos sobre el medio ambiente contribuyen a la explotación de la naturaleza, y con esto al aumento del cambio climático.

Este artículo procederá, entonces, a construir un marco de referencia teórico y político en torno a las complejas relaciones entre extractivismo, desarrollo, capitalismo, cambio climático y la participación ciudadana que busca interpelar los impactos culturales, sociales y ambientales de

esos procesos, en pugna con las instituciones del Estado y con el capital. Ello permitirá adelantar un Análisis Crítico del Discurso (ACD) de la Sentencia de Unificación SU095/18 de 2018, con la cual la Corte Constitucional de Colombia deja sin efectos los resultados de una consulta popular contra el modelo extractivista en Cumaral, Meta (Colombia). Consideramos que dicha sentencia contiene estrategias discursivas que ponen en evidencia un tipo de respuesta pública frente a la participación ciudadana, cuando esta última amenaza el avance de dicho modelo de desarrollo. Por lo tanto, resulta importante explorar esas estrategias discursivas, aparentemente ausentes del discurso jurídico, pero claramente identificables con las herramientas que ofrece el ACD, como contribución a la reflexión sobre la respuesta pública al cambio climático y su estudio científico-social, desde una mirada crítica discursiva.

EXTRACTIVISMO Y DESARROLLO

El concepto de desarrollo ha sido sensible a las formas dominantes de representación de la historia, de la sociedad y del territorio. El desarrollo, tanto en su condición de práctica material como en su naturaleza discursiva (Van Teijlingen, 2016), es “un campo de batalla” permeado por el poder. Esto se hizo más evidente a partir de la Segunda Posguerra, cuando la teoría y la práctica del desarrollo fueron promovidas, sobre todo, por los Estados Unidos hacia los países del llamado Tercer Mundo y en los espacios geopolíticos emergentes de la descolonización, esto es, en África, América Latina y Asia (Inozemtsev, 2002). Se inaugura, entonces, un período de reflexión sistemática, de asistencia técnica y de diseño de políticas orientadas al desarrollo y a la estabilidad política de los países periféricos. Estos Estados nacionales, que hasta entonces habían sido sub-estudiados, se convirtieron en el foco de interés de las ciencias sociales que, desde una perspectiva predominantemente funcionalista, se ocuparon de construir una narrativa en torno al desarrollo acelerado como fuente de crecimiento económico y, por lo tanto, vía de acceso a la modernidad (So, 1990).

La noción de desarrollo

En el espectro de las narrativas tradicionales del desarrollo se encuentran: a) el paradigma de la modernización, según el cual, no siendo posible el desarrollo endógeno de los países considerados *atrasados*, correspondía a los países *desarrollados* apoyarlos, hasta que igualaran los patrones de consumo de los países con mayores tasas de crecimiento (Inozemtsev, 2002); b) el modelo cepalino, que promovía un proceso de desarrollo basado en la industrialización y en la protección a la industria nacional (Sosa, 2014); y c) la crítica dependentista, que profundizó las herramientas teóricas para comprender las jerarquías e inequidades estructurales entre el centro y la periferia de la economía capitalista a escala global (Cardoso & Faletto, 1979), jerarquías e inequidades que hacen imposible el desarrollo simultáneo de todos los países.

Los debates teóricos y políticos en torno al desarrollo han puesto en evidencia su carácter históricamente condicionado, no pocas veces, por las epistemologías y las ideologías dominantes en cada momento histórico y, por lo tanto, su naturaleza problemática. De allí que se opte por definir el desarrollo como “el proceso de cambio social que da forma a un cierto tipo de ‘vida social y natural’” (Van Teijlingen, 2016, p. 2) y que provee a las comunidades con nociones, de contenidos cambiantes, acerca de cómo “cambiar para mejorar”.

Merino (2019) propone cuatro niveles de análisis del desarrollo: a) el paradigma de desarrollo, determinado a nivel estructural por reglas nacionales y globales y a cuya constitución contribuyen el Estado, las agencias internacionales y las corporaciones transnacionales; b) las estrategias de desarrollo, que establecen normas para la redistribución del ingreso, la productividad, la inclusión social y el reconocimiento cultural y a cuya construcción contribuyen decisores políticos de alto nivel, agencias estatales especializadas y grupos de interés. En este nivel, el de las estrategias de desarrollo, es posible reconocer la naturaleza neoliberal, ortodoxa, post-neoliberal o estructuralista de la agenda gubernamental; c) las herramientas para el desarrollo, que incluyen políticas, planes, procedimientos y regulaciones, así como un número más vasto de actores sociales; y d) los discursos sobre el desarrollo, que promueven la instrumentalización de nociones tales como “desarrollo sostenible”, “desarrollo humano”, “Buen Vivir”, etc., en declaraciones y políticas.

Afirmamos, entonces, que en la decisión acerca del modelo de desarrollo están involucradas identidades y formas de vida, configuraciones territoriales y relaciones de poder, entre otros factores. Siendo esas relaciones de poder constitutivas de la capacidad de crear jerarquías, legitimar significados y saberes, controlar el territorio y asignar roles sociales, el desarrollo constituye prácticas discursivas de gubernamentalidad que “fomentan subjetividades, deseos y auto-formación”. Así, junto con las demandas territoriales, las teorías y prácticas del desarrollo “convergen en sistemas naturalizados” o “régimenes de verdad” que incitan ciertas maneras de pensar, identificarse y actuar en relación con acciones en disputa. (Van Teijlingen, 2016, p. 2)

Desarrollo capitalista

[8]

En efecto, toda economía capitalista posee, entre sus componentes, un modo de regulación social definido como “las instituciones y prácticas sociales que facilitan la reproducción de las condiciones de acumulación” (Merino, 2019, p. 61) y a las cuales contribuye la configuración de un régimen de verdad. Adicionalmente, dichas economías requieren de un régimen de acumulación que confiera sentido a los aspectos tecnológicos y organizacionales de la producción; y un sistema de acumulación que conecte la producción con el consumo (Merino, 2019). En cada era de los procesos económicos, estos tres componentes dan forma al modelo de desarrollo vigente para una sociedad.

En el caso del sistema capitalista, las raíces de los modelos de desarrollo que han caracterizado sus etapas de acumulación deben ser rastreadas en el colonialismo y en la dominación colonial. Tanto el carácter colonial y racial del modo de producción capitalista como su noción de naturaleza están inscritos en “el proyecto civilizatorio de la modernidad” (Grosfoguel, 2016, p. 129), en su lógica de separación sujeto-objeto y de cálculo medios-fines, en virtud de la cual la naturaleza es un recurso explotable (Brand et al, 2017).

En el proceso de desarrollo capitalista la globalización neoliberal se ha posicionado como una herramienta central, en la que la interdependencia que se establece entre los gobiernos nacionales y el mercado reduce el margen de maniobra de los primeros de manera que, aun cuando quieran actuar en favor de la regulación, la conservación ambiental o la inclusión social, la economía global ejerce presiones en la dirección opuesta, en favor de la inversión extranjera directa y de sus rendimientos (Merino, 2019). Simultáneamente, el capital privado necesita gobiernos que garanticen estabilidad legal a sus inversiones, y está dispuesto a reclamarla (Howlett, Ramesh & Perl, 2009).

Las presiones derivadas de estas problemáticas y otras que les precedieron han hecho que organizaciones ambientalistas, gobiernos y entidades supranacionales busquen denominaciones alternativas, tales como la de “desarrollo sostenible”. Esta noción, que inicialmente se asociaba con cambios estructurales urgentes en las formas de relacionarse con la naturaleza, acabó convertida en una categoría tecnológica, centrada en el mercado, asociada a nociones tales como la “economía verde” (Merino, 2019), el crecimiento verde y el crecimiento inteligente. Estas propuestas buscan construir indicadores más comprensivos para el desarrollo, que superen aquellos centrados en el Producto Interno Bruto, tales como la innovación tecnológica, los cambios sociales y el “crecimiento cualitativo” (Brand et al, 2017). Sin embargo, no toman en consideración la necesidad de cambios profundos en las formas de vida, las aspiraciones y patrones de consumo propios de las sociedades capitalistas avanzadas y que amenazan la sostenibilidad. Por lo tanto, ignoran que existe una problemática que hunde sus raíces en las subjetividades y los deseos, y que requiere ser abordada (Brand et al, 2017).

Extractivismo y neoextractivismo

El extractivismo es definido como “un tipo de extracción de recursos naturales, el cual (a) se realiza a gran escala y/o de manera intensiva, (b) se orienta principalmente a las exportaciones; (c) involucra poco o ningún procesamiento industrial” (Andreucci & Radhuber, 2015 citado por Villalba-Eguiluz & Etxano, 2017). Autores como Merino (2019) han señalado que la expresión “neo-extractivismo” se refiere a una fase del desarrollo capitalista en la cual el mercado global juega un papel fundamental en la determinación del valor de intercambio de la naturaleza como recurso natural. Sin embargo, existe un relativo consenso en cuanto a que el término “neo-extractivismo” se refiere, más bien, a la expansión de la extracción de recursos naturales, esta vez, bajo la regulación estatal de regímenes progresistas y con fines declarados de soberanía y redistribución que le proveen legitimidad (Van Teijlingen, 2016; Villalba-Eguiluz & Etxano, 2017).

No obstante estos fines declarados, los modelos extractivistas, en general, se caracterizan por la generación de altos impactos sociales, económicos y ambientales, y por requerir de un conjunto de instituciones legales y sociales que soporten su operación en el territorio. Esto, considerando que las afectaciones generadas por el modelo abarcan las relaciones sociales, la economía política, la forma de vida de las comunidades locales, las relaciones entre lo urbano y lo rural, el gasto público, la identidad cultural y las decisiones macroeconómicas, sobre todo cuando se trata de atraer Inversión Extranjera Directa (IED) (Villalba-Eguiluz & Etxano, 2017).

Más aún, las críticas a los modelos extractivistas promovidos por gobiernos de diversas orientaciones ideológicas se centran en la externalización de los costos sociales y económicos, la afectación de los “paisajes, las relaciones sociales y las relaciones de trabajo que conducen a la fragmentación espacial” (Brand et al, 2017, p. 37) y en las consecuencias culturales y políticas de este proceso. A ese respecto, Grosfoguel (2016), insiste en el concepto, antes propuesto por Silvia Rivera Cusicanqui y por Lianne Betasamosake-Simpson, de *extractivismo epistémico* y *extractivismo ontológico*. El primero consiste en apropiarse “las ideas de los pueblos indígenas del mundo para colonizarlas, asimilándolas al conocimiento occidental” (Grosfoguel, 2016, p. 132). Esta apropiación ilegítima se extiende hasta las cosmogonías y concepciones del ser y del mundo propias de estas comunidades (*extractivismo ontológico*) con lo cual, a juicio del autor, se busca despojar estas visiones de su radicalidad política para introducirlas en la lógica del mercado.

Extractivismo y cambio climático

De acuerdo con Ulloa (2017), la relación entre extractivismo y cambio climático se encuentra en “los consecuentes acaparamientos y despojos ambientales y territoriales que provocan, así como sus implicaciones culturales y sociales, y el incremento de desigualdades socioambientales” (p. 59).

Las actividades extractivas, aquellas dirigidas a la explotación y el uso indiscriminados de hidrocarburos y al establecimiento de monocultivos y agronegocios, contribuyen significativamente al cambio climático. En el primer caso, porque se orientan a la generación de energías que incrementan las emisiones de CO₂ y, en el segundo caso, porque generan deforestación, que con frecuencia se realiza a través de la desposesión de tierras a las comunidades (Ulloa, 2017; Puerto, 2016).

De hecho, el extractivismo y los patrones de consumo a él asociados generan destrucción de los hábitats y comprometen el bienestar de las comunidades humanas a un lado y otro de la cadena extractiva: en los países de origen, los extractivismos violentan la naturaleza y los territorios, así como a sus habitantes. En los países de destino, se generan cantidades de residuos que el ambiente no está en condiciones de absorber, por lo que van a parar a las fuentes de agua, a los suelos y a la atmósfera, en una clara contribución a las alteraciones climáticas (Del Viso, 2016).

Sin embargo, no se trata apenas de un problema ecológico que admita una intervención exclusivamente técnica. En la comprensión de las complejas relaciones entre el modelo de desarrollo, el extractivismo, el cambio climático y las respuestas políticas a los efectos de todos ellos, se deben considerar factores de diversa índole, como aquellos contemplados por las disciplinas sociales.

[10]

Por ejemplo, el antropoceno, como objeto de estudio de las Ciencias Sociales, se ha convertido en un concepto influyente en la reflexión sobre el cambio climático, ya que implica, en su definición, que las acciones humanas son determinantes de las alteraciones climáticas (Crutzen & Stoermer, 2000). Para los defensores de este concepto, es claro que nos encontramos en una nueva era geológica caracterizada, como ninguna otra, por la intervención humana sobre el mundo natural. Siendo dicha intervención generalizada y sus efectos, globales, las respuestas a dichos efectos han de ser, para los proponentes del concepto, también globales. Quienes consideran que el antropoceno ofrece posibilidades explicativas y prácticas para confrontar el cambio climático destacan su potencial para la crítica transdisciplinar y para interpelar a la modernidad en sus manifestaciones científicas y tecnológicas, así como la diferenciación social y de clases que ella ha engendrado. Sus críticos, por otro lado, entre los que se encuentran las corrientes ecofeministas y ecomarxistas, denuncian que el concepto de antropoceno homogeneiza y generaliza la responsabilidad por las transformaciones climáticas ofuscando el papel que en ellas ha jugado el dominio masculino sobre las sociedades, así como las prácticas de consumo y las relaciones de dominación basadas en la desigualdad de clase, que se han agudizado por el desarrollo de una etapa económica específica, el capitalismo (Peredo, 2019; Ulloa, 2017).

Mientras en la lógica del desarrollo sostenible el objetivo era generar estrategias que permitieran proyectar indefinidamente en el tiempo el acceso a los bienes y servicios derivados de la naturaleza, el concepto de antropoceno reconoce la imposibilidad de mantener los patrones actuales de consumo y defiende la necesidad de acciones globales. Frente a esa dimensión global que los defensores del antropoceno atribuyen, tanto a los orígenes del problema como a sus potenciales

soluciones, señala Ulloa (2017): “[a]hora, frente al cambio climático, la solución global se convierte en responsabilidad de todos los ciudadanos del planeta, centrada en una visión única de la naturaleza –reconfigurada—y en su uso y operación a partir del conocimiento experto” (p. 64). En este debate queda claro, entonces, que el discurso científico en torno al cambio climático no puede proponer legítimamente alternativas si, para ello, se omite el papel que en él han desempeñado los actores sociales concretos, el modo de producción y los procesos históricos que influyen en esas afectaciones.

El extractivismo en Colombia

En Colombia desde el año 1990, con la proclamación de una nueva Constitución Política, se establecieron las bases para nuevas dinámicas económicas. La liberalización del mercado, la privatización y la confianza en la Inversión Extranjera Directa son algunos de los pilares para los planes de desarrollo de los gobiernos a partir de entonces. En estas dinámicas políticas se ha posicionado la narrativa según la cual el extractivismo ha sido una condición *sine qua non* para el desarrollo económico del país.

La legislación que ha regulado el extractivismo en Colombia transcurre en dos etapas. La primera va desde el año 1988 hasta 1998, en la cual se otorgaban contratos de aportes mineros, regulados por el Código de Minas. La segunda etapa inicia a partir de 1998, pero se concreta en el año 2001 a través del nuevo Código de Minas (Bocanegra & Carvajal, 2019). Es desde el año 2001 que “Colombia experimentó un auge inusitado en la expedición de licencias de exploración y explotación. Se calcula que aproximadamente hay 5,6 millones de hectáreas de tierras destinadas para la explotación minero-energética” (Grupo Semillas, 2017, citado por Bocanegra & Carvajal, 2019, p. 152). El crecimiento desmedido de licencias y títulos mineros para la explotación se ha constituido en un riesgo de orden social, político, económico y ambiental tanto para los habitantes como para los gobiernos territoriales.

Conscientes de la relación que existe entre el extractivismo y el aumento de las emisiones de CO₂, la destrucción de los hábitats, la transformación de los espacios y las costumbres económicas y sociales, ya mencionadas en apartes anteriores, las comunidades han reaccionado ante el extractivismo minero-energético a través de la instrumentalización y empoderamiento de la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana.

Desde 2013, año en el que fue realizada la primera consulta popular en Colombia, el uso de este mecanismo de participación ciudadana ha aumentado por parte de las comunidades. Bocanegra & Carvajal (2019) identificaron los casos en los que las altas cortes avalaron la constitucionalidad de las preguntas a elevar a consulta popular.

(...) 1) Piedras; 2) Cajamarca; 3) Ibagué; 4) Tauramena; 5) Monterrey; 6) La Macarena; 7) Cumaral; 8) Granada; 9) Arbeláez; 10) Cabrera; 11) Pasca; 12) Pijao; 13) Córdoba; 14) Sucre; 15) Carmen de Churrí; 16) El Peñón; 17) Jesús María; 18) San Lorenzo; 19) Oporapa; y 20) Mercaderes (Montenegro, 2017, pp. 61-65). (Montenegro, 2017, citado por Bocanegra & Carvajal, 2019, p. 159).

De estas 20 solicitudes de estudio de constitucionalidad, en Colombia han resultado 10 consultas populares: Piedras- Tolima (2013); Tauramena- Casanare (2013); Cabrera- Cundinamarca (2017);

Cajamarca- Tolima (2017); Cumaral- Meta (2017); Arbeláez- Cundinamarca (2017); Pijao- Quindío (2017); Jesús María- Santander (2017); Sucre- Santander (2017); Fusagasugá- Cundinamarca (2018) (Bocanegra & Carvajal, 2019). Estas acciones políticas tuvieron repercusiones importantes debido a que han obligado a la industria minero-energética a retroceder en el campo de la explotación de hidrocarburos y minerales. La consulta popular, en estos casos específicos, termina siendo el único mecanismo institucional que ha interpuesto obstáculos al motor minero-energético de la economía neoliberal, abriendo el debate público respecto de la autoridad de los distintos gobiernos y del capital sobre la propiedad de los recursos y sobre su uso. Según la Asociación Colombiana de Minería, citado por Bocanegra & Carvajal (2019), “[l]as dificultades derivadas de la protesta social y bloqueos que el sector minero ha tenido que enfrentar (...) [ha provocado] altos costos económicos para las empresas y para el país (se calcula cerca de 1 billón de pesos [US\$ 357 millones] en lucro cesante 2013-2016). (p. 154).

LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL DE UNIFICACIÓN (SU095/18) COMO ESLABÓN PARA LA RAZÓN GUBERNAMENTAL

[12] En el 2017 fue realizada una consulta popular en el municipio de Cumaral (Meta), en la que se le preguntó a la población *¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que dentro de la jurisdicción del municipio de Cumaral Meta, se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos?* Esta consulta popular dejó como resultado, según la Registraduría Nacional del Estado Civil, 7.475 votos por el no, 183 votos a por el sí, 28 votos nulos y 27 no marcados. Ante el resultado de esta consulta popular, la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda., propietaria de las licencias y títulos para la explotación de petróleo en Cumaral, interpuso una acción de tutela en contra de la sentencia realizada por el Tribunal Administrativo del Meta, el cual fue el encargado de considerar la constitucionalidad de la pregunta a elevar a consulta popular en Cumaral.

El proceso de acción de tutela interpuesta por la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda. motivó que la Corte Constitucional se pronunciara por medio de la Sentencia de Unificación 095/18, en la que se declaró que el “Tribunal Administrativo del Meta interpretó aisladamente postulados constitucionales y por ello en la revisión de constitucionalidad de la pregunta a elevar a consulta popular, no analizó de forma sistémica e integral las competencias de diversas entidades del Estado” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018 pp. 4-5). La Corte Constitucional estimó que el Tribunal Administrativo del Meta, al concluir que la pregunta con la que fue realizada la consulta popular era constitucional, incurrió en el desconocimiento de los artículos 80, 332, 334, 360 y 361. En estos artículos se aclara el papel del Estado con relación a la propiedad, uso y regalías de los Recursos Naturales No Renovables (RNNR) (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018). Además, la Sentencia menciona que es el “Estado el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (Artículo 332 de la Carta Política) y que, al ser la explotación hidrocarburiífera una actividad de utilidad pública (Decreto 1056 de 1953), son las autoridades nacionales las competentes en materia” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 14). Con todo esto, la sentencia SU095/18 establece que el *problema jurídico* es que el Tribunal Administrativo del Meta:

(...) vulneró los derechos fundamentales invocados por la sociedad demandante, al incurrir en alguna causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, dentro del trámite de revisión previa de constitucionalidad, en el cual declaró ajustada a la Carta Política una consulta popular

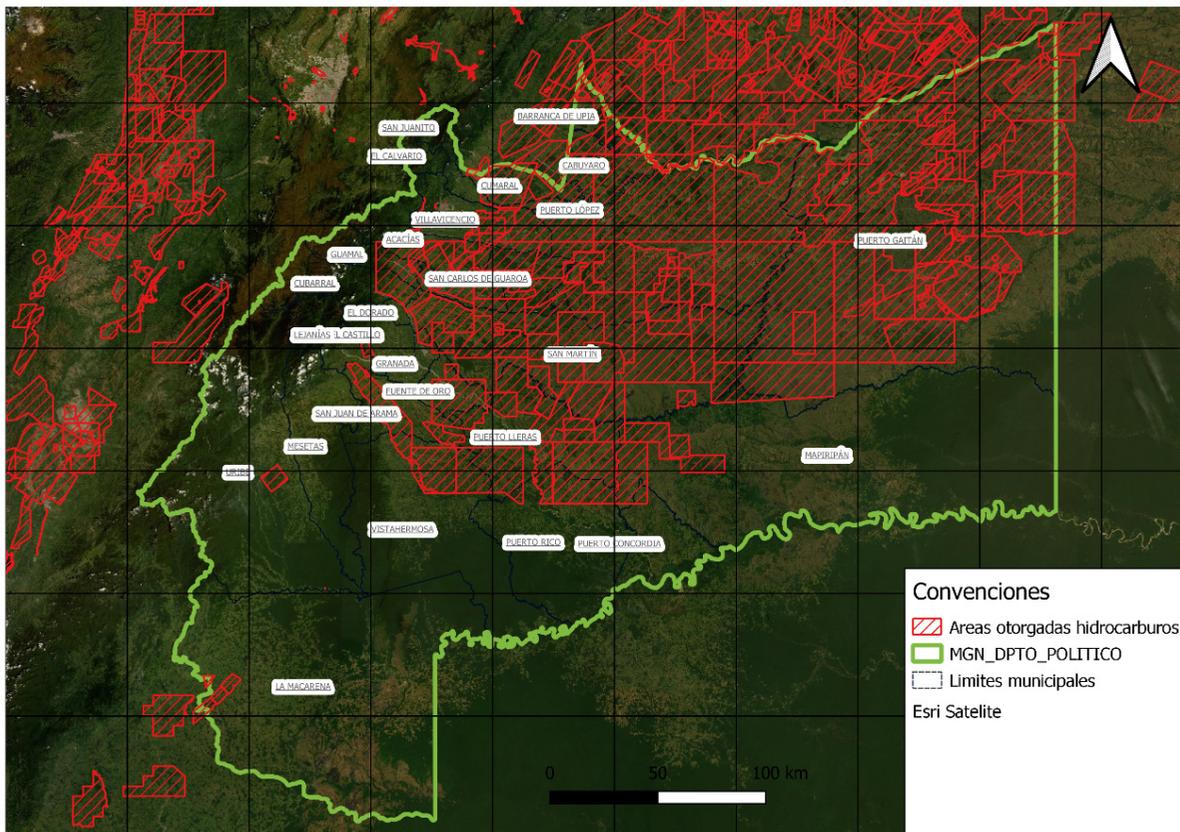
municipal referida a que sobre el territorio se desarrollen, o no, actividades encaminadas a la exploración y explotación de recursos de hidrocarburos. (pp. 52-53).

Además, la Corte Constitucional estableció que el Tribunal Administrativo del Meta *violó el debido proceso del accionante*, en este caso de la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda., lo que “se traduce en una vulneración del derecho al debido proceso de la empresa (...), como concesionario del contrato de exploración y explotación de hidrocarburos con la ANH” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 154).

Finalmente, la SU095/18 resolvió: primero, levantar la suspensión de términos dada el 1 de noviembre de 2017; segundo, revocar la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del día 6 de julio de 2017; tercero, dejar sin efectos la providencia dada por el Tribunal Administrativo del Meta, del día 7 de marzo de 2017; cuarto, exhortar al Congreso de la República de Colombia para que defina mecanismos de participación o instrumentos de coordinación y concurrencia, entre la nación y el territorio; quinto, ordenar a la Agencia Nacional de Hidrocarburos realizar un procedimiento que esté en coordinación y concurrencia con las entidades territoriales para la definición de las áreas de exploración y explotación de hidrocarburos; sexto, ordenar a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería fortalecer y mantener proyectos para el diálogo con las entidades territoriales; séptimo, ordenar que la política pública de la minería y de los hidrocarburos sean robustecidas con estrategias y cláusulas contractuales para la participación ciudadana. Esto debe ser realizado por el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Agencia Nacional de Minería, la Unidad de Planeación Minero Energética y el Servicio Geológico Colombiano. Octavo, instar a los alcaldes para que en sus funciones tengan en cuenta los principios de coordinación y concurrencia que deben tener para con las autoridades nacionales (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, pp. 174-175).

Cabe destacar que, según el boletín estadístico de minas y energía de 2018, realizado por el Ministerio de Minas y Energía de Colombia, las reservas de petróleo por Departamentos, en términos de miles de barriles, para el año 2017 fue encabezada por el departamento del Meta, con un total de 799,036 barriles, y del que hace parte el municipio en cuestión, Cumaral. Además, se evidencia que el porcentaje de la participación anual por Departamentos en la producción de crudo también es encabezado por el Meta, con un 48%. Con esto, el Departamento del Meta se posiciona como un ente territorial importante en términos de la producción de hidrocarburos. Según el mapa 1, este departamento cuenta con más del 88% de su territorio licitado para la exploración y explotación de hidrocarburos.

Mapa 1. Áreas licitadas para la extracción de hidrocarburos en el Departamento del Meta.



[14]

Fuente: Iván Darío Rojas Almanza, 2020.

La tesis de este artículo, que será desarrollada a través del ACD, es que la Sentencia SU095/18 contiene elementos discursivos que transportan contenidos políticos en favor del modelo extractivista y de una visión del desarrollo basada en la explotación de la naturaleza como recurso; además de una representación del Estado como sujeto unipersonal y propietario del subsuelo y de los bienes naturales. La operacionalización de estas visiones a lo largo de la Sentencia SU095/18 antepone el paradigma extractivista del desarrollo al ejercicio de la autonomía de las comunidades en la toma de decisión sobre sus territorios, lo cual compromete, entre otras cosas, la vigencia de los desarrollos constitucionales en materia de mecanismos de participación ciudadana. Este discurso sobre el desarrollo, potenciado por el extractivismo, se constituye también como una práctica gubernamental que dinamiza las pugnas por el poder entre la participación ciudadana y el capital.

DESCRIPCIÓN DEL MÉTODO

Se seleccionó el ACD como perspectiva para el análisis de la Sentencia de la Corte Constitucional, dada la capacidad que tiene para develar el papel que el discurso desempeña en la producción y reproducción de las relaciones de dominación, y su rechazo a la neutralidad valorativa en las Ciencias Sociales (Van Dijk, 2001). En una muy citada definición, Ruth Wodak (2001) señala que el ACD se preocupa, fundamentalmente, “por las relaciones, sean opacas o transparentes, de dominación, discriminación, poder y control, como se manifiestan en el lenguaje” (p. 2).

Como es bien sabido, el ACD no constituye una técnica de investigación, como tampoco constituye un método. Esta perspectiva de análisis hace necesario que “para cada estudio deb[a] ser realizado un análisis teórico minucioso con miras a seleccionar cuáles estructuras discursivas y sociales deben ser analizadas y relacionadas entre sí” (Van Dijk, 2001, p. 98). Para el caso que nos ocupa, dichas estructuras discursivas (que son, al mismo tiempo, sociales), están materializadas en la Sentencia SU095/18 que será objeto de análisis a continuación. El marco de referencia teórico, desde el cual se analizan críticamente los contenidos de la Sentencia, involucra estructuras sociales tales como el cambio climático, la relación de este último con el modelo extractivista, los paradigmas del desarrollo, los Mecanismos de Participación Ciudadana y la aproximación que las Ciencias Sociales han realizado a todas ellas, tal y como se expusieron más arriba. Además, se tendrá en cuenta el concepto de gubernamentalidad, como fuera propuesto por Michel Foucault, con el objetivo de proveer con un punto de partida al análisis de las relaciones entre el extractivismo, el discurso del desarrollo y la legitimación jurídica de la Sentencia. Además, esta razón gubernamental es una herramienta analítica útil para visualizar las pujas por el poder entre las comunidades afectadas por el extractivismo y el capital.

A la luz de dicho marco de referencia, políticamente fundamentado en un rechazo explícito a la neutralidad valorativa de las Ciencias Sociales y en el interés por develar las relaciones asimétricas de poder que subyacen a los procesos de toma de decisiones sobre el territorio y el ambiente, se presentan a continuación los resultados del ACD. Ellos fueron obtenidos mediante la identificación de estrategias discursivas tales como la recontextualización de los eventos sociales, la interdiscursividad, los mecanismos de legitimación/justificación, las definiciones persuasivas y las formas de racionalidad empleadas para legitimar, autorizar o deslegitimar los enunciados de los actores sociales.

EN BUSCA DE LEGITIMIDAD

El extractivismo se ha establecido como mecanismo para el desarrollo a través de la creación de narrativas compuestas por “historias con una trama que describen situaciones y significados, y que utilizan diversos argumentos” (Gudynas, 2019, p. 110). Con el interés de posicionar el extractivismo como una forma de actividad económica necesaria para el desarrollo, se construyen narrativas que lo presentan como *beneficioso y necesario*. Esta idea obliga a que se excluyan del discurso las afectaciones que el extractivismo pueda generar como resultado de sus procesos de explotación (Gudynas, 2019).

Así, en el análisis de la Sentencia SU095/18 se evidencia el uso de la estrategia discursiva de la recontextualización de eventos sociales, apelando al pasado o al presente, con el fin de construir la narrativa del extractivismo como una actividad económica necesaria y legítima, a la luz de la historia y del ordenamiento legislativo, jurídico y político de Colombia.

En esa dirección, en la sección cuarta de la Sentencia “La propiedad del subsuelo y la explotación de recursos naturales no renovables –RNNR” la Corte Constitucional argumenta que la extracción de los RNNR ha aumentado desde el inicio del siglo XX. Igualmente, la Corte Constitucional considera que esta actividad económica ha permitido el *crecimiento* y la *dinamización del país*. Las políticas del extractivismo se han establecido en diferentes gobiernos como elementos centrales al interior de los diferentes planes nacionales de desarrollo (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018).

Esta recontextualización, en la que se enuncian eventos como los Planes Nacionales de Desarrollo y la larga trayectoria de la actividad hidrocarburífera en Colombia, a través de enunciados como *la existencia histórica* de las actividades extractivas, es realizada con el fin de argumentar su relevancia para el país. Adicionalmente, se argumenta que en Colombia existen *normas constitucionales* dirigidas a “permitir, y así aprovechar, la explotación de recursos naturales no renovables y del subsuelo” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 64).

De la misma manera, refiriéndose a la consulta popular, la Corte Constitucional hace uso de la recontextualización al mencionar que *la situación fiscal que atraviesa el país* no es propicia para la realización de consultas. Según la Sala Plena, el uso de la consulta popular impactaría negativamente en las finanzas públicas, ya que “el gasto es desmedido y perjudicial para el presupuesto nacional el cual se vería en la obligación de sufragar costos que los entes territoriales no se encuentran en la posibilidad de soportar por la realización de estos procesos consultivos” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 64).

Junto a la recontextualización de los *riesgos fiscales y de la seguridad jurídica del país* como herramienta de legitimación, en las motivaciones de la sentencia se encuentra la figura de la *utilidad pública*, con la cual se hace alusión a los intereses nacionales (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018). Esta figura, en términos cognitivos, genera un discurso de cohesión social, además de la legitimación de las prácticas extractivas. La *utilidad pública* permite representar a los opositores del extractivismo, es decir, a las comunidades que han utilizado la consulta popular como herramienta política para detenerlo, como adversarios de los intereses nacionales.

[16]

La recontextualización de eventos y procesos sociales y la representación de las consultas a las comunidades como algo nocivo para el desarrollo se han empleado también en otros países. Gobiernos como los de Brasil, Ecuador y Bolivia han sostenido “[q]ue no hay otras alternativas para el desarrollo del país y cuestionan la utilidad de las consultas a comunidades locales sobre los extractivismos” (Gudynas, 2019, p. 112).

En la construcción de una narrativa favorable a la necesidad del extractivismo, la Corte Constitucional empleó estrategias discursivas para enunciar los efectos positivos y negativos de esta práctica económica. En un primer momento, se argumentan las afectaciones negativas en materia social y ambiental. Sin embargo, en este reconocimiento, la colocación de los enunciados relativos a dichas afectaciones negativas propicia una subrepresentación del alcance de sus impactos, toda vez que, en la Sentencia, junto a las afectaciones, inmediatamente se enuncian las acciones de *mitigar, compensar y corregir*.

El discurso de la Sentencia considera que “los impactos negativos de la industria extractiva puedan ser evitados y mitigados con una formulación adecuada y clara de medidas que corrijan y compensen a mediano o largo plazo las consecuencias no deseables” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 93). Adicionalmente, se establece que las actividades extractivas *exigen* que la “explotación *responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras*” (principio 3° de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo Citado por Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 93). El uso del verbo *exigir*, con su alto nivel de compromiso, implica lógicamente una asunción existencial. Esto es, se afirma categóricamente la existencia de una necesidad de garantías de sostenibilidad en

el desarrollo para las generaciones presentes y futuras. Por lo tanto, esta asunción está relacionada con el concepto de desarrollo sostenible, el cual se define por los principios de “conservación, sustitución y restauración del ambiente para con ellos disminuir el impacto negativo en la flora y la fauna de tales actividades también protegidas por la Constitución” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 94). Con esto, se busca incrementar la legitimidad del extractivismo a través de argumentos tales como la *armonización* de los impactos, teniendo en cuenta que dichas prácticas económicas representan grandes aportes a las finanzas del país.

Para el caso de las afectaciones positivas del extractivismo en Colombia, la Sala Plena argumenta que existen “beneficios que aporta el sector minero energético para el actual desarrollo económico del país” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 164) los cuales son “fuente de desarrollo social y económico en términos de aportes en dividendos, impuestos y regalías que tienen impacto en el Producto Interno Bruto -PIB-, la economía del país e inversiones sociales, transporte, agua potable, deporte, educación, salud, gestión de riesgo, cultura, ciencia, tecnología e innovación” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 164). Consecuentemente, existe una preponderancia en la enunciación de los efectos positivos del extractivismo ya que se les da mayor valor, en términos de presencia en el discurso.

De acuerdo con lo declarado en la Sentencia, la práctica extractiva en Colombia se *rige* por los principios del desarrollo sostenible, en lo cual coincide con los presupuestos teóricos de la llamada *economía ambiental*. Según esta corriente, los recursos naturales deben conservarse sólo en la medida en que tienen la capacidad de proveer bienes y servicios. Por lo tanto, son “bienes de inversión”, dispuestos para la sustitución y el intercambio, siempre que, como compensación, las generaciones futuras reciban un capital reproducible. A la unión entre el extractivismo y el desarrollo sostenible, con su visión utilitaria de los bienes naturales, se le ha denominado “asignación intergeneracional óptima de los recursos agotables” (Puerto, 2016).

La construcción de la narrativa en torno a la necesidad del extractivismo para el desarrollo de Colombia se operacionaliza también a través de una deslegitimación por desautorización. El discurso de la Sentencia manifiesta que la consulta popular no es el mecanismo *idóneo* para la discusión de temas como la exploración y la explotación de hidrocarburos, ya que acusa al mecanismo de participación de propiciar una discusión que no se basa en argumentos técnicos. Para la Corte, el mecanismo por el cual opera la consulta popular “impide un análisis técnico y especializado respecto a las actividades del sector minero energético” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 156). Esta afirmación de la Corte Constitucional excluye y deslegitima tanto el mecanismo de participación como a las comunidades que lo utilizan, debido a que estas no poseen los conocimientos técnicos para la construcción de un juicio autónomo sobre la materia. De la misma manera en que el discurso discrimina y deslegitima a las comunidades que no tienen los conocimientos o destrezas técnicas sobre el objeto en cuestión, también anula los conocimientos ancestrales y el sentido común, que en muchos casos sustentan el reclamo de la soberanía ancestral sobre los territorios que el gobierno o las empresas privadas destinan a la exploración y la explotación. Como consecuencia, termina reduciéndose significativamente el número de actores con voz a la hora de estudiar y de decidir sobre el extractivismo en Colombia.

En segunda instancia se evidencia que esa racionalidad técnica también es empleada por la Corte Constitucional a la hora de referirse a la defensa de la naturaleza. El discurso de la SU095/18

manifiesta que la protección del medio ambiente *no es una tarea fácil*, debido a los múltiples intereses en ella involucrados; pero, a su vez, exhorta, a través de una legitimación por autorización, a que sean el Legislador, las entidades territoriales y *los organismos técnicos especializados*, los llamados a tomar decisiones en este tema. A través de esta legitimación por autorización, el discurso nuevamente realiza una reducción de los actores válidos y autorizados para interpelar el extractivismo.

REPRESENTACIONES DEL ESTADO

El discurso de la SU095/18 realiza dos representaciones del papel del Estado. La primera representación inicia con la diferenciación conceptual entre Gobierno y Nación. La segunda está relacionada con el papel que el discurso le otorga al Estado, estableciendo a este último como sujeto unipersonal, propietario de los RNNR.

En cuanto a la primera representación, el discurso de la SU095/18 considera que el Estado es *“la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”* (p. 67). Además, a esta definición se le agregan elementos constitutivos como el *territorio*, la *población* y el *gobierno*. Se asevera, consecuentemente, que *“los términos nación, país, patria y república no son sinónimos de Estado, este último concepto los reúne todos ya que en él “concurren los elementos humano, territorial, anímico, político y jurídico”* (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 68).

[18]

A pesar de esta diferenciación, en el texto de la Sentencia con frecuencia se le atribuyen competencias a la Nación que sugieren una relación de sinonimia con las competencias del Estado. Según la Sentencia, la Nación debe *“establecer la política general de ordenamiento del territorio en asuntos de interés nacional y definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas”* (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 61). Esta relación sinonímica entre las competencias del Estado y las de la Nación es importante teniendo en cuenta la Sentencia C-221 de 1997, en la que se establece que, para no otorgarle la propiedad de los recursos no renovables a la Nación, lo cual consagraría una centralización de los beneficios, ni tampoco municipalizar los beneficios, se hace necesario que *“la titularidad de tales recursos y de las regalías que genera su explotación sea de un ente más abstracto, que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales, esto es, del Estado”* (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 69). Queda así en evidencia que los bienes naturales públicos son objeto de privatización en manos del poder central.

Lo anterior se conecta con la segunda forma de representación del Estado, como sujeto unipersonal y propietario de los RNNR y propietario también del subsuelo. A pesar de que se reconoce que la idea de Estado es más amplia que la del Gobierno y la de Nación, se evidencia un intercambio en los términos, en virtud del cual el carácter público del subsuelo acaba por equivaler a la propiedad privada, esta vez por parte de un sujeto llamado Estado. Según el discurso de la Sentencia existe la *“imposibilidad de realizar consultas populares sobre asuntos ajenos a las competencias de las autoridades territoriales o sobre aquellos que tengan incidencia en los asuntos nacionales o departamentales”* (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 136). Además, *“es contradictorio afirmar que, pese a la existencia de competencias del gobierno nacional central respecto a los recursos del subsuelo, las autoridades territoriales pueden vetar la explora-*

ción y explotación de los RNNR” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 142).

Esta privatización de los recursos en manos públicas, es decir, en el Estado, se refuerza en el discurso de las entidades estatales responsables por el diseño y la implementación de la política pública del sector, tales como el Ministerio de Minas y Energía, la Unidad de Planeación Minero Energética, el Servicio Geológico Colombiano, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería. Según la Sentencia “[a] partir de dicha estructura se define la política pública del sector minero energético, teniendo en cuenta que los recursos del subsuelo y los recursos naturales no renovables se encuentran en yacimientos que superan los límites político administrativos definidos por las entidades territoriales” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, pp. 81-82).

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA CIUDADANA Y EL EXTRACTIVISMO

La participación política ciudadana es un tema que la SU095/18 aborda de manera indirecta. Después de evidenciar que la Sentencia se refiere a la consulta popular como un mecanismo de participación que no es idóneo, por reparto de competencias, para dirigir el proceso de toma de decisiones sobre actividades extractivistas, esta misma Sentencia admite que los mecanismos existentes para la participación de las comunidades en escenarios como “la etapa de concesión de hidrocarburos o de minería, así como en la de licencia ambiental” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 101) son ineficaces. Según el discurso:

(...) en el caso del sector hidrocarburos los trámites previstos para la *determinación, clasificación, delimitación y/o regulación de áreas susceptibles de asignación para exploración y explotación de hidrocarburos*, definidos por la Ley 80 de 1993, el Decreto Ley 714 de 2012, la Ley 1753 de 2015, el Acuerdo 02 de 2017 y otras normas concomitantes, o leyes estatutarias u orgánicas, respectivamente, no establecen un mecanismo de participación ciudadana en el que las comunidades ubicadas en las zonas de operaciones de exploración y explotación del subsuelo y de RNNR puedan contar con información, presentar sus inquietudes o manifestar su oposición a proyectos del sector. En la misma línea, no existe un instrumento en el que se aplique el artículo 288 constitucional que permita la concurrencia y coordinación del nivel nacional y territorial en las competencias que cada uno de estos detentan respecto al suelo y/o el subsuelo. (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018 Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 158, subrayado en el original)

Además, considera la Corte que “no se evidencia una regulación específica que dé cuenta de la implementación vigorosa de los principios de democracia participativa, (artículos 1,40, 79, 130, 105 y 95 Constitucionales) coordinación y concurrencia nación territorio (artículo 288 constitucional)” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 159, subrayado en el original).

Ante esta falta de garantías para la participación democrática, afirma la Corte, las comunidades han utilizado la consulta popular como mecanismo para incidir en los procesos de toma de decisiones sobre el extractivismo. Lo que los Magistrados de la Corte Constitucional analizan, de manera acertada, y de allí el argumento de que la consulta popular no sustituye el debate técnico, es que la consulta popular no busca *presentar inquietudes y no manifiesta una oposición*.

En torno a esa naturaleza de la consulta popular se genera un conjunto de problemáticas. El sentido de la consulta popular es que las comunidades se manifiesten sobre “un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local” (Ley 134, 1994, p. 3). Esta iniciativa ciudadana se reglamenta por lo establecido en la Ley 134 de 1994, en la cual se considera que “[e]n todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria” (p. 4).

La historia del uso consulta popular revela que es un mecanismo de participación ciudadana que dota a las comunidades con poder de decisión sobre el territorio. Este rasgo distintivo de la consulta popular es lo problemático para los intereses extractivistas y las visiones utilitaristas de los bienes naturales. Por esto, además de otras razones, la Corte Constitucional consideró que:

[1]a consulta popular no es el mecanismo idóneo para dar aplicación a los principios de coordinación concurrente entre la nación y el territorio en el marco de los postulados del Estado unitario y la autonomía territorial, pues como mecanismo de participación ciudadana no puede utilizarse para definir si en un territorio se realizan o no actividades de exploración o explotación del subsuelo o de recursos naturales, ya que la competencia en esta materia no radica en forma absoluta en cabeza de los municipios, y por ello excede su competencia, pues existen competencias de este tipo radicadas en el nivel nacional que no es posible desconocer porque tales competencias han sido definidas constitucionalmente; así, el ordenamiento jurídico ha previsto y otorgado competencias en materia del subsuelo a entidades del Gobierno nacional central con la finalidad de proteger el interés general de toda la población (SU095, 2018, p. 156).

[20]

Ante la problemática naturaleza de la consulta popular como mecanismo de participación que, en manos de las comunidades, no se traduce en un debate técnico y solo actúa para vetar, la Corte Constitucional argumenta que existe un déficit de protección constitucionalmente inadmisibles. Es decir, que el ordenamiento jurídico de Colombia “no garantiza legalmente de forma específica la participación de las comunidades que se encuentran ubicadas en lugares donde se desarrollan actividades u operaciones para explorar o explotar RNNR y el subsuelo, y que puedan verse impactadas o afectadas por las mismas” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 165). Lo paradójico en este argumento es que se emplea el déficit de protección constitucional de la participación ciudadana para, en última instancia, restarle fuerza vinculante a dicha participación. De igual forma, se observa que la Corte Constitucional, de manera indirecta, no reconoce la participación política que se expresó a través del voto en la consulta popular de Cumaral. Esta participación ciudadana desaparece para la Sentencia SU095/18, debido al problema jurídico en el que incurrió el Tribunal Administrativo del Meta al elevar la pregunta a consulta popular.

Debido a este *déficit* de protección de las comunidades que son afectadas por la actividad económica de exploración y explotación de los RNNR, la Corte Constitucional instó al poder legislativo a que determine los mecanismos e instrumentos que deberán ser utilizados por las comunidades para participar ante la propuesta y puesta en marcha de actividades extractivas. Estos futuros instrumentos o mecanismos serán diseñados, según la sentencia, teniendo en cuenta los “*Criterios para la definición de mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio específicos para la explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables –RNNR–*” (Corte Constitucional, Sala de Selección Número 8, SU095/18, 2018, p. 169, cursiva y negrilla en el original).

Por medio de la enunciación de estos criterios la Sentencia nuevamente deslegitima, por desautorización, a la consulta popular como mecanismo para la toma de decisión por parte de las comunidades. Los “nuevos” criterios buscan asegurar que los mecanismos para la participación ciudadana sean diseñados dentro de los límites establecidos por el campo hegemónico de las reglas constitucionales. Estos criterios también alimentan los ideales políticos en torno a los bienes naturales públicos como una oportunidad “necesaria” para la explotación. Es decir, el discurso de la Sentencia SU095/18 dispone que la participación ciudadana sirva para que las comunidades *presenten inquietudes y manifiesten oposición*, sin que ello implique la posibilidad de vetar las prácticas extractivistas. Esto configura, a nuestro juicio, una herramienta de legitimación del extractivismo por la vía de su aparente sometimiento a procedimientos democráticos de consulta. De la misma manera, el interés de configurar nuevos mecanismos para la participación ciudadana, estrictamente reglamentados por el discurso jurídico, se constituye como una razón de gubernamentalidad, con la cual se cooptan las libertades participativas en favor del poder y los intereses del gobierno. Esta gubernamentalidad normaliza la opción del desarrollo sostenible a través del discurso técnico de la Sentencia, con el cual se construye discursivamente al desarrollo sostenible como una opción desprovista de todo interés ideológico y político.

Con lo anterior se prevé una despolitización y un desconocimiento de los procesos políticos de la participación ciudadana que se han tramitado por medio de la consulta popular en Colombia. De la misma manera, según lo que establece la SU095/18, la ciudadanía perdió la consulta popular como mecanismo de participación decisivo a la hora de enfrentar el poder del capitalismo, que tiene en el extractivismo uno de sus principales fuentes de sustento en países como Colombia.

CONCLUSIONES

El análisis realizado deja en evidencia varios elementos relevantes para la reflexión en torno a la respuesta política de las instituciones frente a procesos que, como es el caso del extractivismo, contribuyen significativamente a agudizar las afectaciones sociales y ambientales propias del cambio climático.

En primer lugar, es importante destacar que la respuesta de la Corte Constitucional a las demandas de los actores involucrados obedece claramente a una opción política en favor de un modelo de desarrollo, definido como sostenible, que promueve un relato en el que la naturaleza es un recurso explotable y los resultados de dicha explotación son susceptibles de ser subsanados. Esta concepción de la naturaleza se ve justificada, en el discurso, por una racionalidad tecnocrática que ve los bienes naturales como fuente de servicios y de riqueza lo cual se posiciona como una condición *sine qua non* para alcanzar un ideal de desarrollo.

En segundo lugar, el análisis realizado sobre la sentencia dejó en evidencia que una definición persuasiva del Estado, esto es, una exposición aparentemente desinteresada de la naturaleza teórica y práctica del Estado colombiano, es empleada para justificar una relación de propiedad sobre el subsuelo y los bienes naturales. Así, esa representación de un actor aparentemente individual y homogéneo, único competente para la toma de decisiones sobre los proyectos extractivos, despoja al Estado de elementos que le son constitutivos, tales como la potencia ciudadana que lo dota de existencia y legitimidad.

En tercer lugar, se evidencian estrategias de legitimación abiertamente empleadas en favor de un actor social, con intereses y pretensiones (en este caso, la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda.), que se apoyan en la aparente neutralidad del discurso jurídico. Así, el debate en torno a las competencias, la participación ciudadana, el alcance de los MPC y sus costos financieros y sociales para el Estado, todos ellos apoyados en la intertextualidad que remite a la Constitución Política de Colombia, a las leyes que la reglamentan y a Sentencias previas de la misma Corte, coexisten con un discurso abiertamente ideológico que apela al “interés nacional”. Esta interdiscursividad deja en evidencia que nuestra tesis de partida, según la cual el ACD permite develar contenidos ideológicos que procuran establecer, reforzar o interpelar relaciones de poder y dominación, puede seguir siendo explorada para hallar nuevas potencialidades en esta perspectiva de análisis.

En cuarto lugar, se evidencia que el interés de establecer la práctica económica del extractivismo corresponde a una razón gubernamental que se ha constituido desde la apertura económica neoliberal como un instrumento del Estado, que dinamiza las pujas por el poder entre el capital y las comunidades. En esta razón gubernamental, el discurso del desarrollo se vale de la legitimación del discurso jurídico para hacer ver a las comunidades y sus pretensiones de autodeterminación y autogestión como actores negativos que no pueden, a través de la participación democrática, determinar el uso y provecho de sus territorios. De esta manera se observa cómo la gubernamentalidad en Colombia se ha servido del discurso jurídico como un mecanismo para establecer el modelo de desarrollo sostenible como ideal. Esta razón gubernamental discrimina las cosmovisiones, el sentido común y las acciones políticas de las comunidades en Colombia.

[22]

En efecto, son varias las tareas intelectuales y políticas que resultan de esta indagación. La primera de ellas, justamente, tiene que ver con la posibilidad de profundizar en el análisis crítico del discurso jurídico, que ha sido escasamente explorado en Colombia, para problematizar las pretensiones de una teoría y una práctica del derecho eminentemente técnica e ideológicamente neutra.

Del mismo modo, queda abierta la pregunta por aquellos otros instrumentos legales y de planeación que aún precisan de ser examinados para identificar en qué medida el discurso de la agenda pública en materia de Plan Nacional de Desarrollo y las políticas, proyectos y planes diseñados para su ejecución coinciden o no con los propósitos declarados por el Estado en materia de mitigación y adaptación del cambio climático.

Por último, posteriores estudios habrán de profundizar en la medida en que las Ciencias Sociales pueden contribuir a un diálogo productivo con los decisores políticos y jurídicos para informar la agenda pública y con los sectores sociales para cualificar los procesos de participación ciudadana. En este último caso, las Ciencias Sociales tienen hoy en Colombia la posibilidad de contribuir a cualificar los procesos de aplicación, pero también de interpelación, de los mecanismos de participación ciudadana como forma de ejercicio democrático y de la propia protesta social como vehículo de la participación ciudadana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Biehl, P., Crate, S., Gardezi, M., Hamilton, L., Harlan, S., Hritz, C., . . . Silva, J. (2018). *Innovative tools, methods, and analysis: social science perspectives on climate change, part 3*. Washington, DC: USGCRP Social Science Coordinating Committee.
- Bocanegra, H., & Carvajal, J. (2019), “Extractivismo, derecho y conflicto social en Colombia”, en *Revista Republicana*, p. 143-169.

- Brand, U., Boos, T., & Brad, A. (2017), "Degrowth and post-extractivism: two debates with suggestions for the inclusive development framework", en *Current opinion in environmental sustainability*, p. 36-41.
- Broad, R., & Fischer-Mackey, J. (2017), "From extractivism towards Buen Vivir: mining policy as an indicator of a new development paradigm prioritising the environment", en *Third World Quarterly*, p. 1-15.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1979), *Dependency and development in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- Crutzen, Paul, & Stoermer, E (2000), "The Anthropocene", en *Global change newsletter*, p. 17-18.
- Congreso de la República de Colombia. (31 de mayo de 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana [Ley 134]. DO: 41.373.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala de Selección Número 8 (11 de Octubre de 2018). Sentencia de unificación 095 [MP Cristina Pardo Schlesinger, Diana Fajardo Rivera].
- Del Viso, Nuria (2016), "Cambio climático y desplazamiento forzado, signo y síntoma de un modelo político-económico en aprietos", en *Documentación social*, p. 117-132.
- Grosfoguel, Ramón (2016, "El "extractivismo económico" al "extractivismo epistémico" y al "extractivismo ontológico": una forma destructiva de conocer, ser y estar en el mundo", en *Tabula Rasa*, p. 123-143.
- Gudynas, Eduardo (2019), "Las narrativas que construyen un sentido común extractivista", en Edna Castro, *Pensamiento crítico latinoamericano. Reflexiones sobre políticas y fronteras*, São Paulo, Annablume, p. 109-129.
- Hardy, D., Lazrus, H., Mendez, M., Orlove, B., Rivera-Collazo, I., Roberts, T., . . . Winthrop, R. (2018). *Social vulnerability: social science perspectives on climate change, Part 1*. Washington, DC: USGCRP Social Science Coordinating Committee.
- Howlett, M., Ramsh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems* (3rd ed.). Toronto: Oxford University Press.
- Inozemtsev, Vladislav (2002), *Catching up: the limits of rapid economic development*, New Jersey: Transaction Publishers.
- Javeline, Debra (2014), "The most important topic political scientists are not studying: adapting to climate change", en *Perspectives on Politics*, p. 420-434.
- Jiménez, Carolina (2011), "La valorización capitalista del territorio orinoquense", en *Neoliberalismo rampante*, p. 26-33.
- Jorgenson, A., Fiske, S., Hubacek, K., Li, J., McGovern, T., Rick, T., . . . Zycherman, A. (2019), "Social science perspectives on drivers of and responses to global climate change", en *WIREs Climate Change*, p. 1-17.
- Keohane, Robert (2015), "The Global Politics of Climate Change: Challenge for Political science", en *American Political Science Association*, p. 19-26.
- Luque, A., Herrero, N., & Peñaherrera, J. (2018), "Extractivismo en América Latina: ¿bien común o democracia delegativa?", en *Revista electrónica de medio ambiente*, p. 121-137.
- Malm, A. (2015). *The anthropocene myth: blaming all of humanity for climate change*. Obtenido de <https://www.jacobinmag.com/2015/03/anthropocene-capitalism-climate-change/>
- Merino, Roger (2019), "The cynical State: forging extractivism, neoliberalism and development in governmental spaces", en *Third world quarterly*, p. 58-76.
- Ministerio de Minas y Energía de Colombia. (2018). *Boletín Estadístico de Minas y Energía 2016 - 2018*. Bogotá, DC: Upme.
- Palacio, Germán (2013), "Cambio climático, retórica política y crisis ambiental: una nueva interfase entre ciencias naturales y ciencias sociales", en J. Postagio, P. Chacón, M. Geary, G. Blanco, M. Fuenzalida, F. de la Cuadra, . . . S. Castro, *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas- Una vinculación necesaria*, Santiago de Chile, ICAL, p. 51-74.
- Peredo, Elizabeth (2019), "Antropoceno y biopolítica: narrativas, resistencias y nuevas epistemologías ante el avance de la frontera extractivista en la Bolivia del Siglo XXI", en *Utopía y praxis latinoamericana*.
- Puerto, N. (2016). *Análisis crítico del desarrollo sostenible a partir de la economía ecológica*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Shove, Elizabeth (2010), "Social theory and climate change questions often, sometimes and not yet asked", en *Theory, Culture & Society*, p. 277-288.
- So, Alvin (1990), *Social change and development: modernization, dependency and world-system theories*, London: Sage.
- Sosa, Samuel (2014), "Modernización, dependencia y sistema-mundo: los paradigmas del desarrollo latinoamericano y los desafíos del siglo XXI", en *Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México*, p. 87-121.
- Ulloa, Astrid (2017), "Dinámicas ambientales y extractivas en el siglo XXI: ¿es la época del antropoceno o del capitaloceno en Latinoamérica?", en *Desacatos*, p. 58-73.
- Van Dijk, Teun (2001), "Multidisciplinary CDA: a plea for diversity" en Ruth Wodak y M. Meyer, *Methods of critical discourse analysis*, London: Sage, p. 95-120.
- Van Teijlingen, Karolien (2016), "The "will to improve" at the mining frontier: neo-extractivism, development and governmentality in the Ecuadorian Amazon", en *The extractivist industry and society*.
- Villalba-Eguiluz, U., & Etxano, I. (2017), "Buen vivir Vs. Development (II): the limits of (neo)extractivism", en *Ecological economics*, p. 1-11.
- Wodak, Ruth (2001), "What critical discourse Analysis is about: a summary of its history, important concepts and its developments", en Ruth Wodak y M. Meyer, *Methods of critical discourse analysis*, London, Sage, p. 1-14.