

ENTRE CRUDO, CONTESTACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA:
CONTESTACIÓN SOCIAL ALREDEDOR DEL PETRÓLEO Y GAS EN
COLOMBIA
2010-2012

NATALIA ARBELÁEZ ULLOA

Trabajo de Grado para obtener el título de Magíster en Estudios Políticos e
Internacionales

Dirigido por:
Freddy Cante
Economista y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de
Colombia

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Bogotá, Colombia
2013, II

Resumen

Durante la última década Colombia ha desarrollado atracción de capital extranjero; en especial en lo concerniente a las actividades económicas extractivas (hidrocarburos y minería), y a su vez ha presentado un aumento en operaciones de exploración y producción de hidrocarburos en diferentes zonas del país. Esto ha ido de la mano con un crecimiento en el descontento social que por medio de distintos mecanismos busca afectar el normal desarrollo del sector. La contestación social relacionada con hidrocarburos hace uso de métodos no violentos, de no cooperación, que buscan lograr su éxito por medio de la disrupción con acciones tales como los bloqueos. El presente trabajo tiene como objetivo principal conocer cuál es la incidencia de la contestación social alrededor del petróleo en la política de Colombia; la cual se evidencia en programas y legislación relacionada con el tema.

Palabras clave: contestación social, hidrocarburos, Colombia, bloqueos, incidencia política, petróleo.

Agradecimientos

Esta investigación fue posible gracias a la intervención, colaboración y participación de varias personas que desde espacios académicos, laborales, familiares y de diversión brindaron apoyo, consejos, información, datos, ánimos, tiempo y espacio para construirlo. No es necesario enunciar a cada uno de ustedes, ya que saben las infinitas gracias que les doy.

A mis papas y hermano, mil gracias por existir y enseñarme todos los días.

A Freddy Cante, doy gracias por su paciencia, atención, colaboración y guía durante el proceso investigativo.

Tabla de Gráficas

Gráfica 1 Trayectoria de las luchas sociales asociadas a extracción de carbón, oro y petróleo en Colombia. 2001-2011	17
Gráfica 2 Porcentaje de incidentes sociales a la industria petrolera. 2010-2012	28
Gráfica 3 Incidentes sociales a la industria petrolera por trimestre. 2010-2012	29
Gráfica 4 Causa principal de los incidentes sociales. 2010-2012.....	30
Gráfica 5 Modalidad de la contestación social conexa a hidrocarburos. 2010-2012 .	34
Gráfica 6 Adversarios de la contestación social conexa a hidrocarburos. 2010-2012	35
Gráfica 7 Tipos de contestación social conexa a hidrocarburos. 2010-2012	36
Gráfica 8 Causa principal por tipo de contestación a empresas	64
Gráfica 9 Tipo de contestación social adversario Estado.....	70
Gráfica 10 Causa principal de contestación social al Estado	71

Tabla de tablas

Tabla 1 Importancia del sector petrolero en Colombia	7
Tabla 2 Incidentes sociales a las operaciones petroleras. 2010- 2012.....	18
Tabla 3 Departamentos con mayor número de incidentes sociales y regalías causadas y giradas. 2010-2012.....	29
Tabla 4 Contestación social con y sin afectación a las operaciones hidrocarburíferas.	39
Tabla 5 Antecedentes de la gestión social de empresas hidrocarburíferas en Colombia	60
Tabla 6 Inversión social industria hidrocarburífera. 2010-2011	61
Tabla 7 Generación de empleo en la industria de hidrocarburos	62
Tabla 8 Porcentaje de tipo de contestación a empresas	65
Tabla 9 Iniciativas gubernamentales frente a la contestación social de hidrocarburos	80

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1 Motivación de la acción colectiva	22
Ilustración 2 Ofertas durante la contestación social	50
Ilustración 3 Actuar de las compañías	58
Ilustración 4 Respuestas posibles de las autoridades a los retos de política no-institucional	66
Ilustración 5 Competencias y alcances de las autoridades para el mantenimiento del orden público	74
Ilustración 6 Estrategia social para el sector hidrocarburos	78
Ilustración 7 Incidencia de las demandas de contestación social	85

Tabla de contenido

PUNTO DE PARTIDA.....	6
Contestación, conflicto y lucha social	8
Planteamiento del problema.....	16
Visión teórica de la contestación social como un problema de estrategia.....	20
LOS ELLOS Y SU ACTUACIÓN	26
Una mirada general	26
Tipos de clamores sociales	31
Haciéndolo estratégicamente	36
Por qué participar.....	37
Contra quién y qué piden	39
Cómo lo piden	44
LOS AQUELLOS Y SU GESTIÓN.....	52
Gestionar el riesgo.....	54
Enfrentando la situación	56
“Responsabilidad” “Social”	58
Respuestas de los aquellos y los otros.....	66
LOS OTROS Y SU AFÁN	69
Así es y debería ser.....	72
Iniciativas.....	77
PARA TENER EN CUENTA	82
Bibliografía citada.....	86
Anexo # 1 Hidrocarburos en Colombia	93
Anexo # 2 Categorías y variables de análisis de contestación social relacionada con hidrocarburos.....	103
Anexo # 3 Catálogo de normas y medidas del Estado.....	110

PUNTO DE PARTIDA

“Es lógico y sintomático de la buena salud de las democracias (que exista) contestación social a muchas de las medidas políticas tomadas para permitir la salida de la crisis sobre bases sólidas y estables.”
Mariano Rajoy¹

Durante la última década Colombia ha desarrollado atracción de capital extranjero; en especial en lo concerniente a las actividades económicas extractivas (hidrocarburos y minería), comercio exterior, infraestructura, servicios, actividad financiera, entre otros. Esto ha ido de la mano con un crecimiento en el descontento social en diferentes zonas del país que por medio de distintos mecanismos buscan afectar el normal desarrollo de éstas. Las operaciones mineras y petroleras han evidenciado un aumento en la contestación social de las comunidades alrededor de los proyectos, perjudicando así las metas del gobierno, generando impactos en las compañías, en el orden público de las regiones, entre otros. El crecimiento del sector hidrocarburífero ha significado entonces mayor operación en distintos territorios nacionales y, junto a esto, un mayor número de manifestaciones sociales conexas a su exploración y producción. El presente trabajo tiene como objetivo principal conocer cuál es la incidencia de la contestación social alrededor del petróleo y gas en la política de Colombia.

El sector de hidrocarburos ha sido definido como una de las apuestas (“locomotoras”²) para alcanzar el desarrollo económico y social del país en los Gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) y de Juan Manuel Santos (2010-2014). De hecho, en el año 2003 la disminución de reservas de petróleo y la posibilidad de que Colombia se convirtiera en un país importador de crudo replanteó las políticas del sector en dos grandes aspectos. Por un lado, se decidió que Ecopetrol

¹ El presidente del Gobierno español en mayo 2013 refiriéndose a la crisis económica en el país.

² (Santos, 2011).

S.A. se dedicaría, por medio de una sociedad de economía mixta, a la exploración, producción, transporte, refinación y comercialización de hidrocarburos. Mientras que, por otro, se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) que se encargaría de administrar y regular el recurso hidrocarburífero colombiano. Esto generó efectivamente un impulso al sector, como lo podemos ver en los datos de producción, exploración (perforación de pozos y sísmica corrida) y exportación del crudo, nueve años antes y después -los transcurridos- de la creación de la Agencia.

Tabla 1 Importancia del sector petrolero en Colombia

	Producción	Exportaciones	Sísmica³	Perforación exploratoria⁴
	de crudo Promedio (Miles BPDC ⁵)	Exportaciones de Petróleo y derivados Millones de dólares FOB ⁶	(Miles de KM equivalentes)	(N° Pozos A2 ⁷ y A3 ⁸)
1994-2003	652	29.954	21,19	151
2004-2012	668	122.543	159,66	725
Crecimiento porcentual	102,5	409,1	753,5	480,1

Fuente: Producción: Ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol. Exportaciones: DANE. Colombia, exportaciones de café, carbón, petróleo y sus derivados, ferroníquel y no tradicionales. Marzo 2013. Sísmica: 1974-1999: Estadísticas anuales Ecopetrol, 2000-2012 Estadísticas ANH-ACP. Perforación: Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol, ANH y ACP. Tomado del IEP-ACP (ACP A. , 2013). Cálculos propios

Como se puede evidenciar, a partir de la creación de la ANH el desarrollo de los hidrocarburos ha sido el esperado por los gobiernos en el país, pues ha presentado un crecimiento significativo tanto en su exploración como exportaciones. En cuanto a

³ Sísmica: Es un método que permite obtener una imagen del subsuelo, la cual puede mostrar la forma o trampa, donde se pudo haber acumulado un recurso natural. Consiste en emitir ondas de sonido a través de generadores de energía (sismigel), que viajan por medio de las capas de rocas y son registradas por geófonos (ANH A. N., 2013).

⁴ Perforación: Consiste en la perforación de pozos, cuya finalidad es llegar hasta la capa de roca donde posiblemente se pudo acumular los hidrocarburos (petróleo y gas) (ANH A. N., 2013).

⁵ BPDC: Barriles Promedio Día Calendario.

⁶ FOB: Free on Board, costo de poner la mercancía de exportación en la embarcación.

⁷ A2: Pozo en un yacimiento productor para descubrir una nueva capa productora.

⁸ A3: Pozo exploratorio para un campo nuevo.

producción no ha existido un aumento importante debido a que no se han descubierto grandes yacimientos como Caño Limón o Cusiana (Ver Anexo #1).

Sin embargo, esto conlleva también impactos ambientales, sociales y políticos que deben ser prevenidos, reducidos, mitigados y compensados de la mejor manera posible de la mano por las autoridades, las empresas y la sociedad. Hay que recordar que la exploración y extracción de recursos naturales no renovables normalmente se realizan en zonas geográficas en donde la población no siempre tiene mucho conocimiento de la industria y sin que, necesariamente, se estuviera preparado para las implicaciones del desarrollo de este tipo de operaciones. La presencia de personal foráneo, el constante movimiento de transporte de carga pesada y las condiciones necesarias para que se ejecuten estas actividades económicas, generan en las autoridades y población local inquietudes que se presentan de diferentes maneras.

Contestación, conflicto y lucha social

La diferencia de intereses, expectativas y posiciones frente a temas políticos, económicos y sociales que implican las operaciones extractivas pueden materializarse por diferentes medios tales como quejas, reclamos, manifestaciones formales, cese de actividades, bloqueos de vías, marchas, etc. Todas esas modalidades de oposición son expresiones de acción colectiva que dan fuerza a las voces de la población, “intentos por cambiar un estado de cosas poco satisfactorio, en lugar de abandonarlo –salida-, mediante la petición individual o colectiva a los administradores directamente responsables, mediante la apelación a una autoridad superior con la intención de forzar un cambio de administración, o mediante diversos tipos de acciones y protestas, incluyendo las que tratan de movilizar la opinión pública” (Hirschman A. , 1977, pág. 36). De esta manera, no es de extrañar que se presenten este tipo de incidentes, más sí llama la atención el modo por el cual se materializan, sus implicaciones y recurrencia.

Para los fines de esta investigación, se decidió optar por el término “contestación social”, en primer lugar por la variedad de tipo de expresiones sociales de inconformidad que se presentan en las actividades petroleras. En segundo lugar, por

las características conceptuales que éste implica. A continuación, se realizará un análisis comparativo entre los conceptos de contestación, lucha y conflicto social.

Los conflictos sociales relacionados con las actividades de explotación y exploración de recursos naturales no renovables han sido objeto de estudio de diferentes ciencias sociales, y son cada vez más importantes debido a su incidencia en la sociedad en aspectos de política pública, bienestar de la población y de su entorno, la viabilidad de las operaciones y el contexto de dependencia energética actual. En América Latina los conflictos socio-ambientales involucran distintos actores y temáticas, por lo que se han constituido en un asunto central en los procesos de desarrollo y de rearticulación del continente (Correa & Rodríguez, 2005, pág. 23). De hecho, entre las diferentes partes que se ven involucradas en un conflicto de este tipo se encuentran el Estado, las empresas, las organizaciones ambientalistas y la sociedad civil (que puede contar con organizaciones comunitarias).

Los tipos de conflictos sociales o su emergencia, pueden ser entendidos desde diferentes enfoques. Por ejemplo, para Fontaine (2003) “Los conflictos socio-ambientales resultan de la convergencia de movimientos sociales y de movimientos identitarios que se encarna en la convergencia entre etnicidad y ecologismo” (Fontaine, 2003, pág. 31). Para lo cual, hace uso de los principios de identidad, oposición, totalidad y ética que analiza en los conflictos que se presentaron en el Ecuador y en Colombia y logra concluir que éstos impulsan a los actores sociales a crear alianzas y presionar políticas públicas, que en muchas ocasiones demuestran la debilidad del Estado. Es más, en un trabajo realizado en el año 2010 el autor asegura que “(...) la principal causa estructural de estos conflictos radica en el hecho de que el debate alrededor de las políticas públicas está a menudo desarticulado entre tres tipos de espacios: el legislativo, el ejecutivo y el espacio informal de la opinión pública” (Fontaine, 2010, pág. 21). Sin duda, una política nacional del sector hidrocarburos impacta al ambiente y a la sociedad civil en donde se desarrollan las operaciones, sumado al hecho que en algunas ocasiones las operaciones se realizan en territorios con presencia de grupos étnicos.

Por su parte, Orellana (1999) considera que los tipos de conflictos socio-ambientales corresponden al valor y concepto que se le dé a la naturaleza, bien sea como recurso o como espacio de vida, por lo cual identifica tres tipos de conflictos, a saber: “ a) naturaleza como recurso natural frente a naturaleza como espacio de vida: se trata de dos grandes mundos enfrentados, cuyo relacionamiento tenso se traduce en término de intereses y necesidades. b) Naturaleza como recurso natural: conflictos internos que pueden expresarse como conflictos de uso, acceso, explotación y manejo de recursos. También aquí flotan intereses y necesidades. c) Naturaleza como espacio de vida: conflictos internos que pueden ser por uso, acceso y manejo de espacios con variables de intereses y necesidades también presentes” (Orellana, 1999, pág. 101).

Otros tipos de conflictos socio-ambientales son los abordados en el proyecto de Programa “Conflicto y Colaboración en el Manejo de Recursos Naturales en América Latina y el Caribe” (CyC)⁹ que se compilan en el texto *Encrucijadas ambientales en América Latina: entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales* (2005) en donde se identifican los siguientes:

“a) Confrontaciones de intereses sobre la conservación, el uso y/o el manejo en áreas protegidas; b) El uso de recursos naturales específicos como suelo, agua, bosques, fauna marina, fauna silvestre, sal, etc.; c) El acceso a, y el control sobre espacios productivos y recursos naturales, por parte de usuarios locales, o por proyectos de desarrollo y explotación de recursos a gran escala, a través de la minería, explotación de gas, explotación y uso del agua, construcción de carreteras, explotaciones forestales, pesca industrial, industria azucarera y explotación de la sal; d) La ordenación territorial, especialmente en la interfase urbano-rural; y e) La posesión, titularidad y uso de territorios indígenas y de comunidades negras” (Correa & Rodríguez, 2005, pág. 39).

El conflicto ambiental, en cambio, se entiende como orientado a problemas socioeconómicos de los intereses del mundo natural y social “(...) con connotaciones fundamentalmente políticas, relaciones de poder, donde la presión social, la

⁹ La Universidad para la Paz (UPAZ) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Costa Rica y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá.

movilización, es un acto para ser reconocido como sujeto del conflicto” (Rodríguez & Correa, 2005, pág. 42).

Otra definición, de las diversas existentes, de conflicto socio-ambiental es la usada por Scarlato, Acosta, Basanta, Blum y Santandreu (2005) basada en los conceptos de Santandreu y Gudynas (1998) en donde se reconocen seis características fundamentales de los conflictos, a saber: “ (...) es un proceso; tiene un desarrollo temporal; en el ámbito público; involucra acciones colectivas, grupos de personas; resulta de diferencias de valores, percepciones o significados que los actores otorgan a acciones o circunstancias que los afectan; implica una dinámica de oposición, controversia, disputa o protesta entre actores; y existe un reconocimiento de los actores en oposición, más allá de que se consideren legítimos o atendibles sus reclamos” (Scarlato, Acosta, Basanta, Blum, & Santandreu, 2005, pág. 345).

Hasta el momento, sobresale una clara relación entre la definición de conflictos socio-ambientales y la naturaleza o entorno. Sin embargo, no todas las manifestaciones o demandas de la comunidad, o sociedad civil, frente a los proyectos extractivos están enfocadas en protección o correlación con el ambiente¹⁰.

Así, el conflicto implica partes, divergencias y expresiones públicas. No obstante, todas las definiciones o concepciones están enfocadas exclusivamente al tema ambiental y el uso de los recursos naturales. Pero, incluso hay otras reclamaciones existentes; que en los casos a analizar son la mayoría (como se verá en el presente documento). Además, los conflictos sociales revelan importantes apuestas en asuntos estructurales, que van más allá de una situación puntual de crisis. Por eso mismo, en un conflicto social o ambiental, los sectores contestatarios o protestantes manejan una estrategia; la cual contiene, pasos de corto plazo (métodos y tácticas) como protestas, bloqueos, mítines, manifestaciones, etc. Acciones colectivas que se constituyen

¹⁰ Por esta razón tampoco se utiliza el marco teórico de la ecología política (“Estudia relaciones de poder y los procesos de significación, valoración y apropiación de la naturaleza que no se resuelven ni por la vía de la valoración económica de la naturaleza ni por la asignación de normas ecológicas a la economía” (Walter, 2011, pág. 45), pues se centra en las relaciones de poder en la relación comunidad con el ambiente, empresa - ambiente y Estado - ambiente.

justamente como objeto de estudio del presente. Por último, los conflictos en mención hacen referencia a que las partes reclamantes usualmente están organizadas como movimientos sociales, en donde se busca la transformación de un aspecto de la realidad social o la creación de un nuevo proyecto de sociedad. Por estas razones, el término conflicto socio-ambiental no es el adoptado por esta investigación, aunque si aporta elementos conceptuales que son útiles para la comprensión del fenómeno a analizar.

En la conceptualización realizada con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) denominado *La protesta social en América Latina* (2012), en donde un análisis cualitativo y cuantitativo de los conflictos registrados en los medios de comunicación de 17 países de América Latina, entre los años 2009 y 2010, logra concluir que existen tres tipos de conflictos, a saber: los de reproducción social, institucionales y los culturales. Y se propone que la política y los actores sociales dentro de los conflictos sociales se hacen y rehacen acrecentando las relaciones de desigualdad de poder, reales e históricas; por lo cual, conviene abordarlos desde el constructivismo político que valida la pluralidad sociocultural y las desigualdades estructurales y que permite construir nuevas identidades y opciones (Calderón, 2012, pág. 12).

Para los autores de *La protesta social en América Latina*, el conflicto social se entiende como “un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e instituciones, movilizadas con diversos grados de organización y que actúan de manera colectiva de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social. Un conflicto social se da cuando un grupo, actor o movimiento expresa una situación de malestar colectivo de forma hostil a través de demandas y medidas de presión más o menos violentas contra alguna instancia pública o privada a la que considera responsable de dicha situación” (Calderón, 2012, pág. 283). Lo cual, a diferencia de las anteriores definiciones, no sólo incluye diversidad de temas sino, también, diferentes maneras o medios de expresión de la inconformidad de las partes. Esta definición expone a una de las partes como actores o movimientos, lo que implica que necesariamente tienen que estar organizados con las

implicaciones de lo que sería un movimiento social, más no siempre es así en los datos analizados en este documento.

Como se había mencionado anteriormente, el conflicto social o socio-ambiental se presenta como una acción colectiva sostenida (en el sentido de permanente) que dentro de sí misma tiene variedad de manifestaciones como lo son el cese de actividades, bloqueos, huelgas, marchas, manifestaciones, etc. Calderon et al, proponen el término de conflictividad, para lo cual hacen uso de la definición propuesta por Carlos Sarti (2007): “la conflictividad es una resultante histórica que deviene a partir de situaciones complejas, de conflictos multidimensionales y multicausales que con el correr de los años no lograron resolverse en sus raíces más profundas, y por consiguiente, estas se arraigaron; atraviesan o tienen ingredientes (como causa, y a la vez, como efecto) que con el tiempo se dinamizan, intersecan y realimentan mutuamente” (Sarti, 2007, pág. 196).

Con el ejercicio anteriormente presentado, se puede identificar que hay una serie de elementos útiles para la investigación y característicos de los conflictos sociales o socio-ambientales¹¹, tales como:

- Dinámica: proceso de interacción basado en contraposiciones entre las partes que expresa una situación de malestar, actuación colectiva con un desarrollo temporal y en el ámbito público.
- Partes involucradas: actores sociales e instituciones con diversos grados de organización (instancia pública o privada) reconocidos entre sí más allá de que se consideren legítimos o atendibles sus reclamos¹².
- Tipos de manifestación: movilización colectiva a través de demandas y medidas de presión social.

¹¹ Para conocer a profundidad la diversidad de discusiones relacionadas con los conflictos ambientales-socio-ambientales ver: (Walter, 2011)

¹² Para conocer la legitimidad de los actores involucrados en los conflictos y de los reclamos ver: (Santandreu & Gudynas, 1998).

- Demandas: ambientales u otras de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social.

Otro de los conceptos que normalmente se usa para este tipo de manifestaciones sociales es el de lucha social. Para la presente investigación, se hace referencia a la definición planteada por el Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/PPP)¹³, quien elabora la Base de datos de luchas sociales (luchas laborales, luchas campesinas e indígenas y luchas cívicas) desde 1975 que recogen incidentes que se presentan en Colombia a partir de una revisión del archivo de prensa. Dicha base es usada en la presente investigación pues otorga una visión nacional de cuál es la situación de este tipo de incidentes en el país. Para el Centro, la lucha social es “el conjunto de acciones sociales de más de diez personas que expresan intencionalmente demandas o que presionan soluciones ante el Estado en sus diversos niveles, entidades privadas o individuos, para enfrentar injusticias, exclusiones o desigualdades. Es claro que no todo movimiento social se hace visible por medio de la protesta, como tampoco toda protesta necesariamente genera movimiento social” (CINEP/PPP, Cinep, 2013).

Sin embargo, vale la pena mencionar que el término propuesto de lucha social no es el usado por esta investigación debido a que limita la acción colectiva a un número mayor de diez personas, plantea demandas no por la confrontación de intereses sino por la diferencia o desigualdad de las partes.

Otro de los términos usados en la literatura del tipo de manifestaciones sociales que son objeto de esta investigación es el de contestación social. Según McAdam, Tarrow y Tilly (2001) la política contestataria significa: “una interacción episódica, pública, colectiva entre los reclamantes y sus objetos cuando: a) al menos un gobierno es reclamante, un objeto de reclamos o un “medio” de los reclamos, y b) si los reclamos se logran se verán afectados los intereses de al menos una de las partes”¹⁴ (McAdam,

¹³ Fundación sin ánimo de lucro que anima el cambio social desde las orientaciones de la Compañía de Jesús en Colombia.

¹⁴ Traducción propia

Tarrow, & Tilly, 2001, pág. 5). El foco de los autores consiste en las ramificaciones políticas en donde la interacción entre los reclamantes y los otros es reconocida por sus intereses, e implica que el gobierno desarrolle un rol de mediador. De esta manera, los autores logran categorizar dos tipos de contestación social, una retenida y otra transgresiva.

La contestación social retenida se refiere a aquella en la que todas las partes están establecidas previamente y constituidas como actores políticos, además de tener las otras características de la contestación. Mientras en la contestación transgresiva, al menos algunas partes del conflicto están conformadas por nuevos actores políticos auto-identificados, y/o algunas partes emplean la acción colectiva innovadora. Por acción innovadora se entiende aquellas en las que se “incorpora las reclamaciones, se selecciona objetos de reivindicaciones, incluye auto-representaciones colectivas y/o adopta significados que o bien son: sin precedentes, o prohibidos dentro del régimen en cuestión”¹⁵ (McAdam, Tarrow, & Tilly, 2001).

A diferencia de Marcela Velasco (2006), se considera que la definición de McAdam et al no delimita fenómenos sociopolíticos conflictivos (protestas, huelgas, revoluciones) sino que también los incluye con la acción colectiva de las contestaciones transgresivas. Aunque sí, restringe reclamaciones que no sean políticas, como las ambientales -previamente analizadas- o de tipo laboral, servidumbres, educativo, etc. Velasco se propone relacionar la protesta y el desarrollo de las capacidades del Estado y de la ciudadanía en Colombia, en donde se concluye una relación inversa; es decir, con mayor protesta menor capacidad del Estado para contener la protesta y garantizar los derechos, así mismo hay deterioro de las capacidades ciudadanas. Por ello, usa como definición de contestación social: “las protestas de trabajadores, campesinos, estudiantes y pobres urbanos, el conflicto intra-gubernamental¹⁶ entre otros, para

¹⁵ Ídem

¹⁶ Donde funcionarios del Estado usan mecanismos de protesta, desobediencia o resignación a sus cargos con el fin de presionar otra rama del gobierno. (Velasco, 2006)

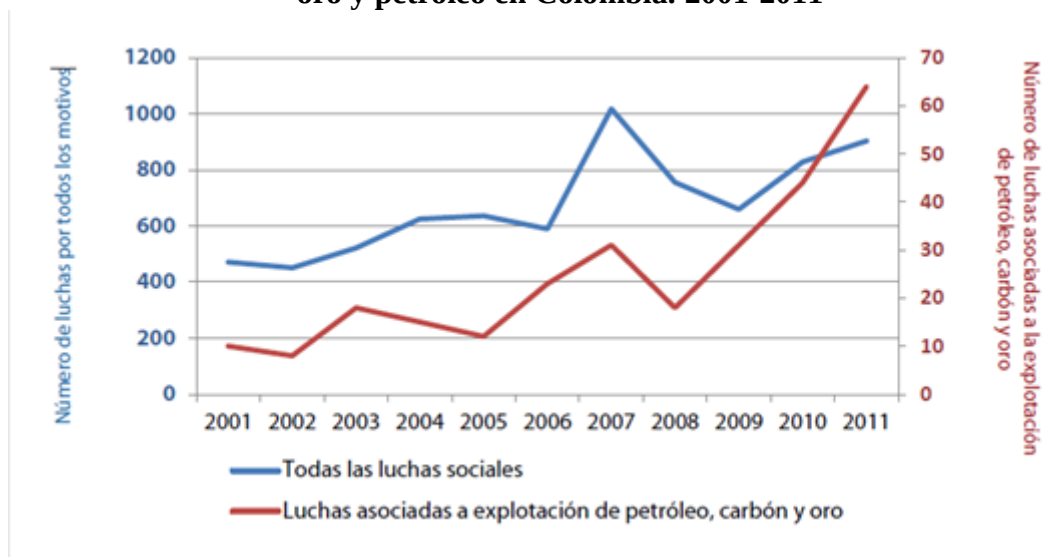
distinguir la de la contestación guerrillera o paramilitar prevaleciente en Colombia” (Velasco, 2006, pág. 73).

Para la presente investigación se ha decidido utilizar el término de contestación social, y se entiende por el mismo: un proceso de interacción basado en contraposiciones entre las partes (actores sociales e instituciones con diversos grados de organización, instancia pública o privada) reconocidas entre sí; tal proceso tiene un desarrollo episódico, temporal y público; en caso de que los reclamos (de tipo político, social, ambiental, etc.) se logran resolver -total o parcialmente- entonces se verán afectados los intereses de al menos una de las partes; lo cual implica el ejercicio de acción colectiva innovadora (Por movilización colectiva a través de demandas y medidas de presión social, como movilizaciones, marchas huelgas, bloqueos, protestas etc.).

Planteamiento del problema

En Colombia se ha presentado un aumento en manifestaciones sociales en contra y conexas a los proyectos minero-energéticos con alegatos ambientales, territoriales, laborales, entre otros. Según cifras del CINEP/PPP, el comportamiento de, lo que ellos denominan, las luchas sociales en general y las relacionadas con petróleo, carbón y oro presentaron durante ocho años (2001- 2008) la misma tendencia; empero, a partir del año 2009 el crecimiento porcentual de los conflictos relacionados con actividades extractivas ha sido mayor al de las otras clases de manifestaciones sociales.

Gráfica 1 Trayectoria de las luchas sociales asociadas a extracción de carbón, oro y petróleo en Colombia. 2001-2011



Fuente: Base de Datos de Luchas Sociales CINEP/PPP (CINEP/PPP, 2012).

Además del significativo aumento de las luchas sociales relacionadas con el sector extractivo, las cifras del CINEP/PPP evidencian que el 57% de esas luchas están relacionadas con el petróleo. Es decir, 163 de los 286 conflictos extractivos entre el 2001 y el 2011¹⁷. En cuanto a los incidentes sociales relacionados con petróleo en Colombia, existe una base de datos elaborada desde en el año 2010 por la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP)¹⁸ en donde se registran las demandas e inquietudes de las comunidades que se están presentando por medio de bloqueos o vías de hecho, entre otros. El aumento de número de incidentes ha sido significativo y se presenta como un riesgo latente para la viabilidad de las operaciones del sector; por ende acarrea implicaciones a los objetivos económicos del gobierno y genera consecuencias para las relaciones sociales, políticas y económicas entre lo local, regional y nacional. A lo anterior, se suma que no sólo existe un incremento de la contestación social sino, además, un uso creciente de bloqueos por sobre otras acciones. Según cifras de la ACP

¹⁷ Cálculos propios.

¹⁸ Gremio que agrupa a las compañías petroleras privadas que realizan actividades de exploración, explotación, transporte y distribución de petróleo, sus derivados y gas natural en Colombia (ACP A. , 2013).

en el año 2010 se presentaron 91 bloqueos a las operaciones, mientras en el 2011 fueron 171 y en el año 2012 unos 308.

Tabla 2 Incidentes sociales a las operaciones petroleras. 2010- 2012

	Amenaza de vías de hecho	Vías de hecho (Bloqueo)	Otro tipo de incidentes	Total
2010	156	91	10	257
2011	73	171	259	503
2012	103	308	83	494
Total	332	570	352	1.254

Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP (ACP A. , 2010-2012).

La atención de este tipo de incidentes ha demandado la intervención de entidades estatales de orden nacional, regional, local y en algunos casos de la fuerza pública. El aumento de estos hechos es inminente; no obstante, aún no hay claridad de qué es lo que está pasando, ni cuáles retos estructurales implica para la industria, el Estado, los gobiernos y el país, más allá de atender día a día y región por región estas manifestaciones.

Conforme a lo planteado por Hirschman (1994), los conflictos son señales (voces críticas y propositivas) que, si se atienden receptivamente, pueden ser oportunidades para provechosos progresos sociales. Quizás en tal deseable dirección, a partir del año 2011 se ha presentado un aumento significativo en el interés de distintas entidades del gobierno para atender y prevenir las situaciones de crisis o de hecho que afectan la normal viabilidad de las operaciones del sector. Distintos autores han asegurado que los conflictos entorno a los proyectos extractivos puede conllevar a cambio institucional, o a reformas de políticas estatales del tema (Kirsch, 2013) (Bebbington & Bury, 2010) (Fontaine, 2003).

En este contexto, se han desarrollado una serie de iniciativas públicas que tienen como propósito principal viabilizar las operaciones del sector que podrían tener influencia en la atención y futuro desarrollo de manifestaciones sociales. Por ello, es crucial y pertinente preguntarse ¿Cuál es la incidencia de la contestación social alrededor del petróleo en la política de Colombia?

Se entiende por incidencia en política, dentro de la investigación, la influencia de cambios, ajustes y elaboración de programas o proyectos que el gobierno puede realizar con razón a la contestación social relacionada con el sector petrolífero, bien sea para su prevención o atención. Ahora bien, el período de tiempo seleccionado radica en que es éste en el que mayor número de incidentes se han presentado, y es, por lo demás, un punto de inflexión del comportamiento frente a las luchas sociales generales y las propias del petróleo tuvieron una tendencia contraria (Ver Gráfica 1).

Como se enunció previamente, la contestación social tiene incidencia directa en las operaciones del sector hidrocarburos y en su desarrollo. Pero, hasta el momento no existe algún estudio que busque analizar las causas de la misma ni su comportamiento. Si bien se han realizado estudios de las luchas o contestación social en Colombia, estos parten de las demandas e incidentes generales, no se concentran en algún tipo de manifestantes, reclamaciones o adversarios; y se enfocan en los alcances de la misma sobre la democracia (Archila, 2003), la ciudadanía (Velasco, 2006) o los conflictos sociales y políticos como evidencia de problemas estructurales como la capacidad del Estado por atender las reclamaciones de la sociedad (García Velandia, 2004).

Un análisis cuantitativo y cualitativo de los incidentes que se han presentado a las operaciones hidrocarburíferas en Colombia bajo categorías de análisis tales como ubicación, tipo de incidente o conflicto, adversario, etc. Permite encontrar patrones, reconocer relaciones entre los casos (Bebbington, y otros, 2013, pág. 321), relacionar un análisis de la contestación social y su incidencia en política.

Con la intención de lograr el objetivo general de la presente investigación, se establecieron ciertos elementos claves tales como: comprensión de la contestación social relacionada con el petróleo y gas, cuál es la reacción de las compañías frente a este tipo de incidentes sociales y cómo actúa el Estado a nivel central frente a tales situaciones.

Visión teórica de la contestación social como un problema de estrategia

Entender la contestación social a los proyectos hidrocarburíferos en Colombia y su incidencia en política, se hace uso de la teoría de la acción colectiva y la teoría de juegos (en tanto pensamiento estratégico) puesto que permite entender las motivaciones y un accionar conjunto o colectivo.

La acción colectiva, como su nombre lo indica, implica una operación entre varios o una cooperación con y por intereses comunes para lograr un propósito general. Resalta la idea que es más viable y estratégico conseguir un objetivo común (desde una lucha gremial hasta una causa revolucionaria) si es que existe un trabajo en equipo (Facultades de Ciencia Política y Gobierno, 2012). Durante el siglo XX y XXI sobresalen ejemplos de acciones colectivas (que incluso llegan a convertirse en movimientos sociales) por ejemplo, la liberación femenina, cultural, social y económica en diferentes países como México, Gran Bretaña, Alemania y Estados Unidos a finales de la década del sesenta, “Un millón de voces contra las FARC” o “marcha del 4 de febrero” en el 2008 en Colombia y distintos países del mundo, las protestas y marchas en Egipto, Brasil y Colombia recientemente, sólo por nombrar.

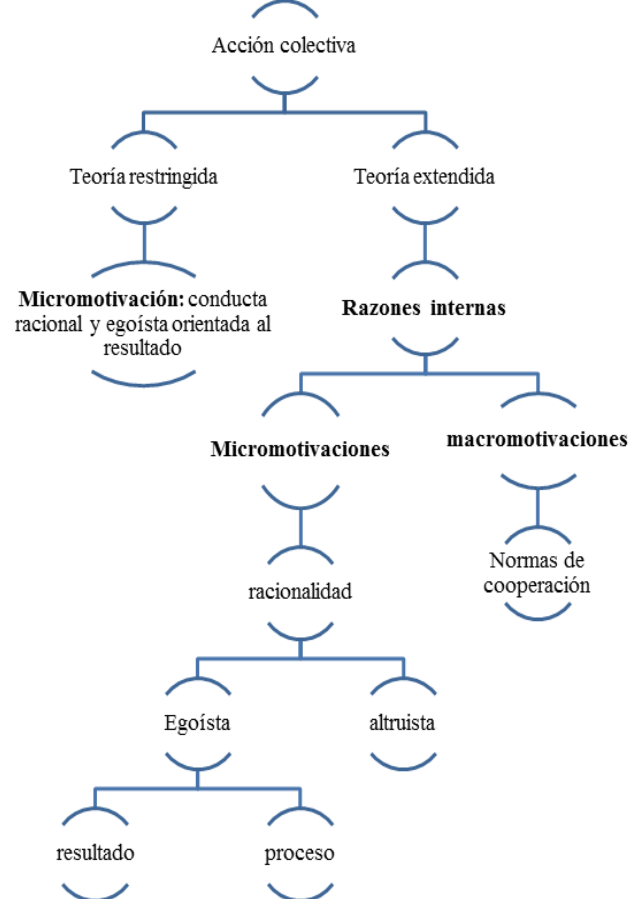
La acción colectiva es uno de los distintos componentes de los actuales sistemas políticos, “como un campo de lucha clave para la definición de las relaciones de poder cultural, político, social, económico y jurídico ” (Brett & Cante, 2011, pág. 13). Así, podemos encontrar definiciones de acción política como la propuesta por Brett y Cante (2011) “un fenómeno político persistente, una práctica política de indómita insumisión, que reta a las regladas, normalizadas y reducidas formas de representación y la capacidad de las democracias liberales de responder a las necesidades de sus ciudadanos en un mundo globalizado” (Brett & Cante, 2011, pág. 16).

Lograr que las personas se movilicen, se sientan identificadas y quieran actuar dentro del campo político implica que existen beneficios directos y comunes. Los intereses de varios no siempre son los mismos, así como tampoco las ganancias, por lo cual muchas veces se necesita de un líder u organizadores que incentiven y demuestren

los beneficios de trabajar en equipo. Estudiando la razón por la cual las personas se involucran en este tipo de acciones, hay una corriente que asegura que los procesos son deliberados y racionales. O que se deben a ciertas condiciones de la sociedad que, de hecho, permiten tal situación. Aguiar (1991) propone que, a partir de lo establecido por Elster, la cooperación en la acción colectiva puede categorizarse en dos teorías, la restringida y la extendida. La primera hace referencia las motivaciones individuales o egoístas que buscan un beneficio propio; mientras que la extendida se enfoca en las razones internas que bien pueden ser micro o macro (Ver Ilustración 1). De acuerdo a la definición de acción colectiva anteriormente enunciada, se puede asegurar que el escenario en el cual se desarrolla una acción de este tipo es en donde hay reducidas formas de representación y democracias liberales; no se cuenta con la capacidad para atender las necesidades y demandas de los ciudadanos. La contestación social (así como el conflicto) se convierten entonces en una especie de termómetro que mide la fiebre social que presenta la sociedad. De este modo, se podría afirmar que entre mayor contestación social hay mayor descontento o inconformidad social, o incluso –como lo demuestra Velasco (2006) o García (2004)- también hay una pérdida de las capacidades estatales y de las capacidades ciudadanas para acceder a recursos políticos y económicos.

Conviene recordar que los alcances de esta investigación no se proponen comprender cuáles son las motivaciones e incentivos personales de la contestación social alrededor de los hidrocarburos en Colombia, tampoco las condiciones sociopolíticas necesarias para que esta surja. Interesa y compete más bien conocer cómo opera, cuál ha sido su evolución o comportamiento a lo largo de los últimos tres años y si ha o no incidido en la generación de programas o políticas gubernamentales. Es por esto, que se hace uso también de la teoría de juegos para ver cómo es que los miembros de la contestación social, las empresas y el gobierno actúan de manera estratégica frente a las situaciones. En otras palabras, “una jugada estratégica está diseñada para alterar las creencias y las acciones de otros en una dirección más favorable a uno mismo” (Dixit & Nalebuff, 1991, pág. 134).

Ilustración 1 Motivación de la acción colectiva



Fuente: Aguiar (1991)

Entre los jugadores, partes o actores identificados en esta investigación se encuentran los participantes en la contestación social, las empresas y el Estado. Como es de imaginar, los miembros de la contestación usan la estrategia de emplear distintas modalidades para lograr sus demandas. Por su parte, las compañías buscan cumplir con lo pactado contractualmente para realizar sus actividades y maximizar sus ganancias. Mientras el Estado, podría pensarse, está en un sutil punto medio en donde busca distintos fines: poder gobernar, cumplir con las metas y plan de desarrollo establecido, generar beneficios económicos al país por medio de regalías, exportaciones e impuestos, y para ello debe generar condiciones para que las empresas puedan realizar sus actividades *vis a vis* atender las demandas que hace la sociedad.

La sociedad civil o población es justamente quien realiza la contestación social por medio de la acción colectiva. Ahora bien, de acuerdo con la información analizada se identifica que las modalidades recurrentemente usadas se pueden clasificar entre los métodos de intervención física noviolenta propuesta por Gene Sharp (1973) (paros, bloqueos de vías, movilizaciones, invasiones, acciones formales) acciones noviolentas, pues son acciones:

que no involucran métodos noviolentos y son activas. Más específicamente es equivalente a un proceso activo de ejercer presión política, económica, social, emocional o moral sobre quienes detentan el poder en las interacciones contenciosas entre actores colectivos.

La acción noviolenta es no institucional, esto es, opera por fuera de las limitantes de los canales políticamente institucionalizados, y es indeterminada, o sea, los procedimientos para decidir un resultado del conflicto no están especificados. La acción noviolenta ocurre a través de: 1) actos de omisión, 2) actos de comisión, 3) una combinación de ambos. (Schock, 2008, pág. 53)¹⁹

Al ser no institucional, se da por entendido la posibilidad de que se presenten expresiones de desobediencia²⁰, resistencia civil noviolenta e insurrecciones desarmadas²¹ (Cante, 2007). De esta manera, se establece una especie de “permiso” o legitimidad en el incumplimiento de las leyes²².

En resumen, la contestación social analizada en la presente investigación consiste en acciones colectivas que se materializan, en su gran mayoría, en acciones

¹⁹ En contraposición a la acción violenta que amenaza o usa la fuerza física contra seres humanos buscando la consecución de fines políticos.

²⁰ “acto político, razonado, público y noviolento, por medio del cual una parte de los integrantes de la sociedad presentan una serie de razones y argumentos para desobedecer una ley o un marco legal que perjudica sus intereses grupales y que tiene como objetivo último generar unas dinámicas de cambio al interior del orden institucional para que se corrijan una serie de fallas presentes en el mismo (Mejía Quintana, 2012)

²¹ “Desafíos populares organizados a la autoridad gubernamental, que dependen principalmente de los métodos de la acción noviolenta en lugar de los métodos armados. Estas son “populares” porque tienen sustento en la población civil, y son ejecutadas por una amplia participación popular. Es decir, los civiles son los principales actores de la lucha en lugar de quedar relegados a la posición de proveedores de apoyo a una vanguardia armada” (Schock, 2008, pág. 33)

²² A partir de una caracterización de la desobediencia civil en la tradición liberal, se evidencia cómo ésta es constitucionalmente permitida y una herramienta válida canal institucional de la protesta ciudadana y movilización frente a expresiones estatales autoritarias (Mejía Quintana & Rodríguez, 2007).

no violentas con el uso de repertorios o métodos de intervención física directa (Sharp, 1973).

Para analizar las estrategias o jugadas de las partes anteriormente anunciadas, conviene explicar algunos de los conceptos básicos de la teoría de juegos y así mismo de conflicto y negociación, tales como:

- Un juego implica interdependencia estratégica, es decir cada parte actúa con unos propósitos y “el resultado de sus decisiones depende de lo que elija el otro” (Dixit & Nalebuff, 1991, pág. 97). Igualmente, los dividendos políticos de cada jugador y el destino del objeto disputado dependen de la repartición de pérdidas y ganancias de los jugadores. Por ejemplo, un mal arreglo deja peor a todos, al igual que la concentración de ganancias en una parte deja al resto peor e inconforme (lo que genera nuevas demandas).
- Negociación: conjunto de asignaciones resultante de los acuerdos entre las partes y una asignación equivalente al pago o recompensa que obtienen los jugadores si es que no se logra un acuerdo (Arévalo, 2004). Por su parte, Thomas O. Schelling (1960) asegura que entre los elementos más importantes de la negociación se encuentra el que la misma sea susceptible de vigilancia y control, aunque no constituya el objeto mismo que es materia de aquella (Schelling, 1960).
- Partes: Para que un juego se desarrolle se necesita que exista reconocimiento de los jugadores. Al igual que en la contestación social.
- Jugada estratégica: altera las creencias y acciones del otro para que favorezcan las propias (Dixit & Nalebuff, 1991). Estas jugadas se dan dentro de un juego (que implica interdependencia) y parte del conocimiento de las posibles estrategias (o jugadas políticas) de la contraparte.
- Amenazas y promesas: Entre las estrategias que los jugadores pueden emplear se encuentran las amenazas y las promesas, cuyo propósito es el de “desviar nuestra regla de respuesta de lo que sería la mejor respuesta. Esto se hace no para informar, sino para manipular” (Dixit & Nalebuff, 1991, pág. 141). Es de

vital importancia que tanto la amenaza como la promesa sean comunicadas, ya que si no está formulada no existiría en sí misma y no podría hacer parte de la toma de decisiones de la otra parte, permitiendo que así exista la credibilidad (Schelling, 1960).

- Amenazas: Consiste en una comunicación en donde una de las partes le hace ver a la otra las consecuencias de sus actos; de conseguirse la disuasión ambas partes resultan beneficiadas. Posee el incentivo de intimidar o disuadir al adversario por medio de consecuencias mutuamente dañosas que de él se derivarían (Schelling, 1960).
- Promesas: “oferta de recompensar a quien coopere con uno” (Dixit & Nalebuff, 1991, pág. 139).
- Credibilidad: Consiste en hacer que la amenaza o promesa sea una certeza.

Con estos elementos esenciales de las teorías en mención se procederá a analizar el actuar de cada una de las partes identificadas implicadas en la contestación social relacionada con hidrocarburos en Colombia, en donde se retomarán conceptos y ampliarán otros de los ya expuestos.

LOS ELLOS Y SU ACTUACIÓN

“Estamos ante un contexto de crisis. Las comunidades donde operan los proyectos petroleros han adquirido una manera de actuar que antes no tenían, incluso han desbordado la representatividad de los sindicatos”.
José Noé Ríos²³

Entre las distintas obligaciones, tanto normativas como contractuales y de gestión social que las empresas petroleras tienen en Colombia hay un tema que ha demandado mayor atención por parte de ellas como lo es la contestación social. Antes de empezar a analizar cuál es el *modus operandi* de la contestación social relacionada con hidrocarburos en Colombia e indagar cuáles son las exigencias más recurrentes y los mecanismos que se utilizan, es menester recordar unas premisas esenciales de las que parte la investigación, a saber:

- La contestación social es normal; dentro de toda relación entre partes puede existir divergencia de opiniones y posiciones.
- Por contestación social se entiende un proceso de interacción con contraposiciones entre las partes cuyo desarrollo es episódico, temporal y público con diferentes reclamos.

Una mirada general

Como fuente de información de la contestación social que se presenta a la industria del petróleo y gas en el país fue usado el “Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales” de la ACP; el cual registra desde el año 2010 los incidentes sociales que se le presentan a las compañías afiliadas a esta Asociación y a Ecopetrol S.A. Esta base de datos fue construida en conjunto y tiene como principal destinatario la Subdirección

²³ Palabras del Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección, del Ministerio de Trabajo en el “Taller Atención de Conflictividad y manejo de crisis sociales en la industria petrolera” organizado por los Ministerios del Interior y de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Asociación Colombiana del Petróleo en el mes de abril del 2013.

de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior. Por medio del registro de datos tanto cuantitativos como cualitativos se puede tener una visión de la situación en cuestión. En total se cuenta con 1.254 incidentes reportados durante tres años. Dentro de las categorías²⁴ usadas se encuentran:

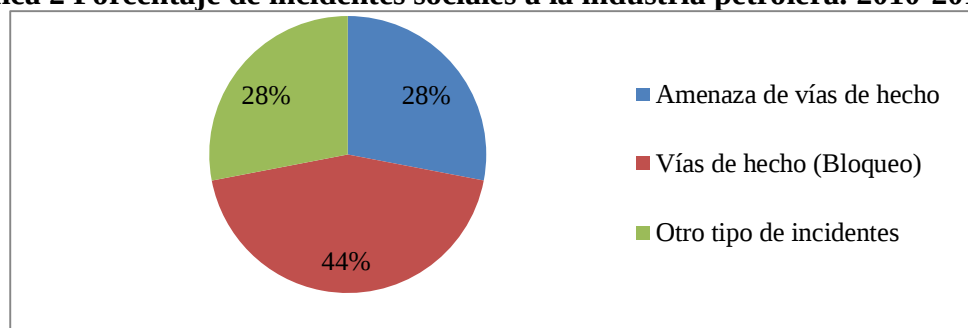
- Delimitación espacio temporal: Mes, empresa (s) afectada (s), departamento, municipio, área o bloque, fecha del suceso y cierre.
- Tipo de incidente:
 - Amenaza vías de hecho: “Situaciones en las que existe una amenaza directa o indirecta de que se lleve a cabo algún tipo de acción que afecte el normal desarrollo de las operaciones de las compañías. Situaciones en las que las compañías consideran que existe alguna posibilidad de que se lleve a cabo algún tipo de acción desvinculada del fundamento normativo, que tenga efectos negativos sobre sus operaciones normales” (ACP A., 2011).
 - Vías de hecho: “Situaciones en las que se lleva a cabo algún tipo de acción que afecte el normal desarrollo de las operaciones de las compañías - bloqueos de vías o prohibiciones de ingreso a los campos- que vienen con exigencias hacia las compañías y que en algunos casos no corresponde a las compañías responder a esas exigencias. Según la Sentencia T-533/01 de la Corte Constitucional; una vía de hecho “constituye un abuso de poder, un comportamiento que se encuentra desvinculado de fundamento normativo alguno, un acto que traduce la negación de la naturaleza reglada de todo ejercicio del poder constituido”” (ACP A., 2011).
 - Otros: marchas, protestas, mingas, mítines, disputas entre las organizaciones de la sociedad civil de la región, inconformidades con otros sectores que pueden afectar la operación de la industria, etc.

²⁴ Para conocer las categorías y sus alcances remitirse al Anexo #2.

- Acerca del incidente: descripción del incidente, causa principal (vial, laboral contratación de bienes y servicios, aspiraciones sociales, servidumbres, ambiental y otros).
- Gestión de la empresa y de las autoridades.

Durante tres años, en total se registraron 1.254 incidentes, de los cuales su mayoría (570 el 44%) correspondió a bloqueos a las operaciones o vías de hecho. Este comportamiento, sólo se presentó en el año 2012; mientras que en el 2010 el mayor número de incidentes fue de amenaza de vías de hecho y por su parte en el 2011 fueron otro tipo de incidentes. El año con mayor número de incidentes fue el 2011 con 503, sobre 494 y 257 del 2012 y 2010, respectivamente.

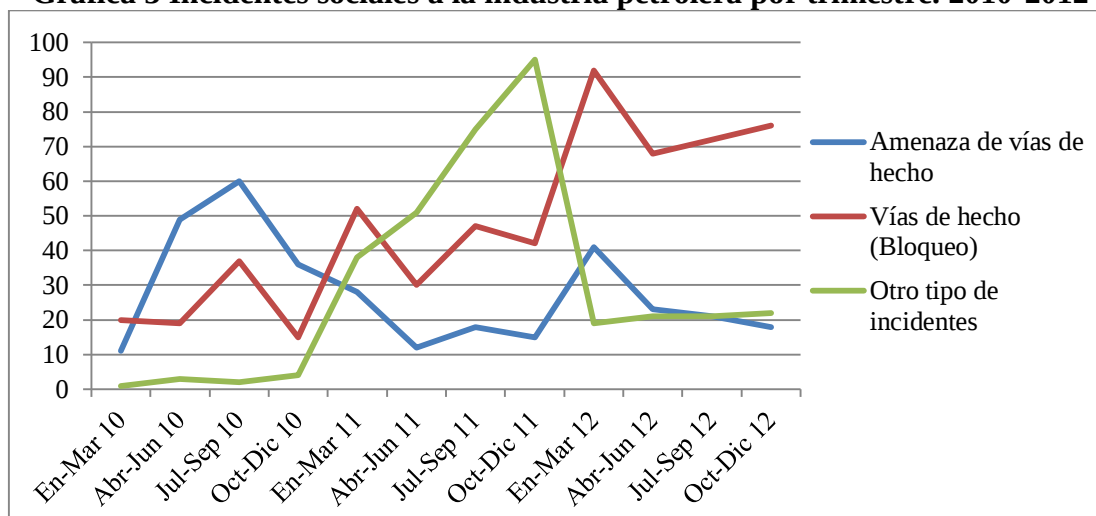
Gráfica 2 Porcentaje de incidentes sociales a la industria petrolera. 2010-2012



Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP. (ACP A. , 2010-2012) Cálculos propios.

Las vías de hecho o bloqueos han presentado un crecimiento constante a lo largo del periodo de tiempo del estudio, mientras que las amenazas han presentado un comportamiento inverso, en donde su mayor número fue en el primer año y desde ahí han disminuido. La siguiente gráfica, evidencia el comportamiento de estos tres tipos de incidentes por trimestre.

Gráfica 3 Incidentes sociales a la industria petrolera por trimestre. 2010-2012



Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP. (ACP A. , 2010-2012) Cálculos propios.

Tabla 3 Departamentos con mayor número de incidentes sociales y regalías causadas y giradas. 2010-2012

	Incidentes				Producción y regalías	
	Amenaza de vías de hecho	Vías de hecho (Bloqueo)	Otro tipo de incidentes	Total	Regalías pagadas por producción (COP)*	Producción BPDC**
Casanare	87	165	68	320	1.789.636.166	152.507
Meta	64	127	58	249	2.635.484.830	409.726
Putumayo	25	31	10	66	351.555.582	35.821
Sucre	17	111	13	141	19.911.059	29
Santander	38	4	100	142	674.415.007	50.878

Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP (ACP A. , 2010-2012). Cálculos propios.

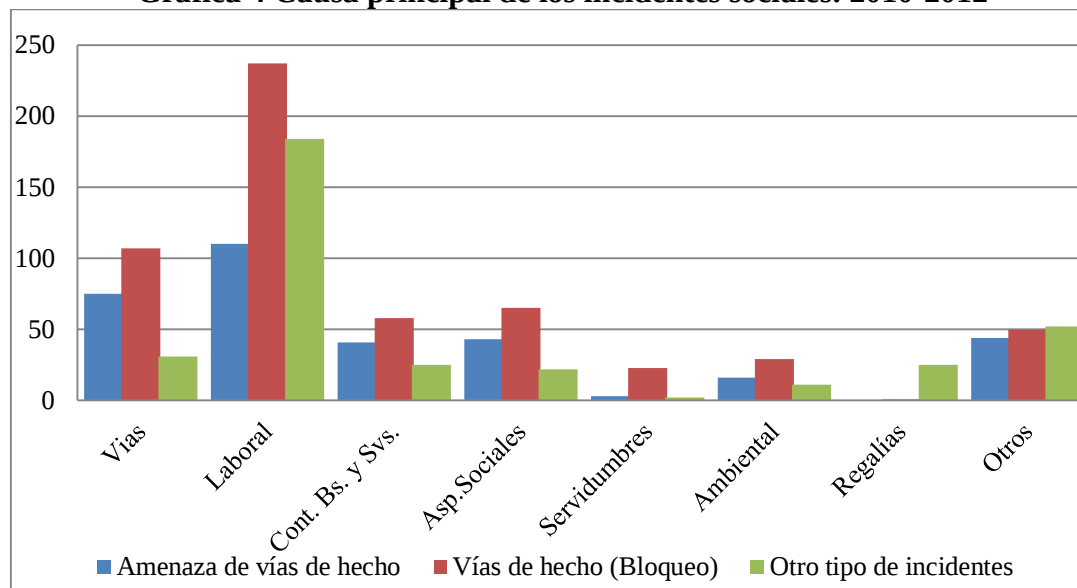
*Agencia Nacional de Hidrocarburos²⁵ **Ministerio de Minas y Energía. Tomado del IEP-ACP (ACP A. , Informe Estadístico Petrolero, 2013)

Ahora bien, los departamentos con mayor número de incidentes han sido: Casanare, Meta, Putumayo, Sucre y Santander. Vale la pena mencionar, que la producción de crudo del país se concentra en los departamentos de Meta, Casanare,

²⁵ La Ley 1530 de 2012 dispone que la ANH ya no es responsable del giro de regalías a los municipios, por lo cual se reporta el valor girado a diciembre de 2012 y causado a diciembre de 2011, y no incluye el recaudo total por regalías. Incluye ajustes cuarto trimestre y rendimientos financieros acumulados.

Arauca y Santander con casi el 80% de la explotación del recurso. Esto igualmente, implica una alta presencia de compañías en la zona, así como aumento en los intereses de la población hacia las compañías. Como se evidencia en la Tabla 3, estos departamentos reciben una significativa suma de dinero por razón de las actividades hidrocarburíferas en sus regiones –regalías-.

Gráfica 4 Causa principal de los incidentes sociales. 2010-2012



Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP. (ACP A. , 2010-2012) Cálculos propios.

Como se puede evidenciar en la Gráfica 4, la causa detonante de la mayoría de incidentes es la laboral, con un 42%. Dentro de las solicitudes que se encuentran están el aumento de salario, mayor participación de la población local en la contratación de mano de obra, volver a vincular personal, menor perfil laboral, pago de salario y beneficios atrasados y condiciones laborales.

Las labores necesarias para desarrollar proyectos de hidrocarburos son riesgosas por lo que requieren especificaciones técnicas, de salud ocupacional y cierta formación y experiencia profesional²⁶. Por esta razón, se exigen ciertos perfiles con los que no siempre se cuenta a nivel local. Sin embargo, en las etapas exploratorias es en

²⁶ La información del Registro Único de Contratistas (RUC) demuestra que el cumplimiento de las empresas contratistas de la industria de hidrocarburos está por encima del de otros sectores. (ACP A. , 2013)

donde más se requiere personal, en específico mano de obra local no calificada, aunque no siempre proporcional a la misma demanda de cupos, para lo cual se han establecido turnos y rotación de cupos.

La segunda causa demandada en la contestación social a los hidrocarburos, consiste en temas de vías. La gran mayoría de las operaciones del sector se desarrollan en zonas en donde no hay acceso ni infraestructura vial óptima o en donde las vías existentes han sido construidas por la propia población (como es el caso del Caquetá). Esto, sumado al hecho de que Colombia tiene problemas de interconexión vial desde hace varios años, que además se ha acrecentado con los inviernos y volumen de transporte. Las demandas de este tipo van desde la pavimentación de las vías, hasta su mantenimiento y el cumplimiento de medidas de mitigación de problemas de polvo y otros.

Tipos de clamores sociales

La información y categorías establecidas por el “Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales” de la ACP permiten tener una visión general del comportamiento de la contestación social en Colombia relacionada con la actividad de hidrocarburos, más no permite conocer más a fondo la táctica ni el *modus operandi* de la misma. Por esta razón, se incluyeron tres macro categorías²⁷, dos tomadas de la base de datos del CINEP/PPP y basadas en los métodos de acción política no violenta de Sharp (1973) y una de la teoría de conflictos sociales. Entre las categorías aportadas por el CINEP/PPP (CINEP/PPP, Cinep, 2013) y adoptadas para la presente se encuentran:

- Modalidades de contestación social: hace referencia a las diferentes dinámicas por las cuales la contestación social se puede materializar. Como sub-categorías se encuentran: paros, bloqueos de vías, movilizaciones, invasiones, disturbios, tomas de entidad, acciones formales, huelgas de hambre y otros.
- Adversarios: Se refiere a la contraparte frente a la cual la contestación social se manifiesta, está en desacuerdo o de la que busca respuesta. Entre las

²⁷ Para conocer las categorías y sus alcances remitirse al Anexo #2.

subcategorías se encuentran: Órganos ejecutores gubernamentales, Órganos con potestad normativa, Órganos judiciales, Ministerio Público, Órganos de Control, Entes privados (si un incidente afecta a una empresa privada y a una mixta y entre ellas no existe contrato de asociación²⁸ es contemplada en esta subcategoría), Empresas Mixtas o Estatales (incluye infraestructura de transporte por ductos, tales como oleoductos; además de incidentes que afectan a una empresa privada y a una mixta si es que entre ellas existe contrato de asociación), Fuerzas armadas, Grupos armados irregulares, otros y sin adversario específico.

Ahora bien, también se hizo uso de tipologías de contestación social basados en la información consolidada en el Sistema de la ACP y en la teoría de conflictos sociales. Javier Arrellano-Yaguas identifica tres tipos o categorías de los conflictos mineros, a saber:

- Tipo 1 (contra el proyecto, ambiental): Se refiere a la oposición al desarrollo minero o hidrocarburífero, puede ser por temas ambientales como preocupación por la autonomía y control local y territorial (Kirsch, 2013).
- Tipo 2 (oportunidades de la empresa): “están motivados por el deseo de captar una mayor porción de los beneficios del proyecto, ya sea a través de oportunidades de empleo o de la distribución de los ingresos y regalías” (Kirsch, 2013). Además, se presenta como contestación enfocada a adquirir el mayor beneficio posible por medo de la afectación a la operación de exploración, producción o transporte de hidrocarburos.

²⁸ Antes de que se creara la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Ecopetrol era quien administraba el recurso hidrocarburífero del país, por lo cual celebraba contratos de asociación con las compañías que realizaban la operación del campo.

- Tipo 3 (distribución, regalías): “se refiere a temas de distribución relacionados a los beneficios regulados por el Estado” (Kirsch, 2013) como regalías, impuestos, etc.

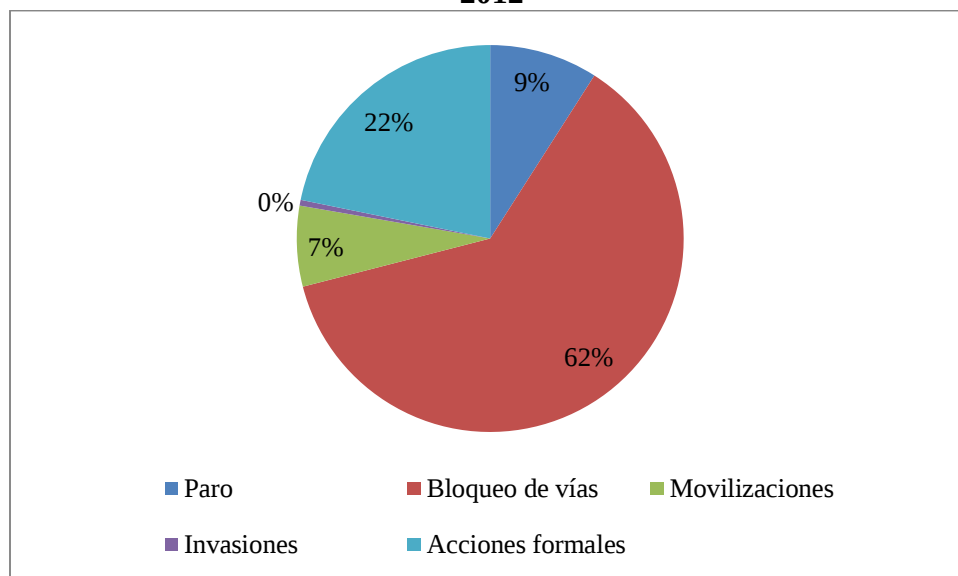
De acuerdo a la información relacionada, se consideró pertinente incluir dos tipos más de contestación, entre ellos:

- Tipo 4 (incumplimiento, mayor Estado): Contestación solicitando mayor presencia y fortaleza del Estado (que cobija o cubre de manera uniforme, por medio de oferta institucional) o bienes y condiciones públicas²⁹ que son propia responsabilidad estatal. Incluye incumplimiento a compromisos adquiridos por parte de cualquier entidad o funcionario gubernamental.
- Tipo 5 (incumplimiento empresa): Incumplimiento de compromisos o acuerdos adquiridos por la empresa.

Entre los incidentes de contestación social objeto de estudio, se encontró que en su mayoría se utilizan los bloqueos como modalidad para manifestar el inconformismo. De los 1.254 incidentes, 773 usan como reportorio los bloqueos a las vías; este número es mayor al identificado por la ACP debido a que incluye la amenaza y materialización de este tipo de incidentes tanto para afectación directa a la empresa como a otros. La segunda modalidad más usada consiste en acciones formales, con un 21.7%, ésta es muy importante pues consiste en contraposiciones que pueden manejarse sin que afecten el orden público o las operaciones de las empresas; pues dentro de estas se incluyen manifestaciones formales por medios escritos o inconformidades frente a diferentes temas.

²⁹ Conocer cuál es el estado del Estado colombiano puede analizarse a partir de la oferta y estabilidad de los servicios públicos (Acevedo, 2012),

Gráfica 5 Modalidad de la contestación social conexas a hidrocarburos. 2010-2012



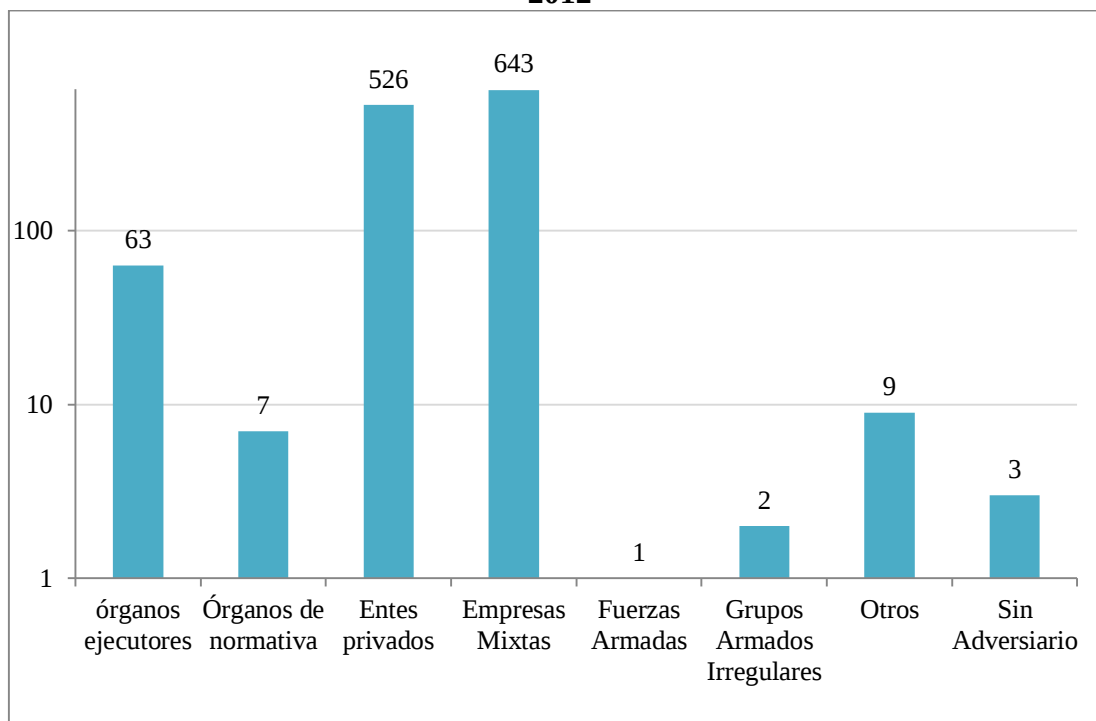
Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP (ACP A. , 2010-2012). Cálculos y categorización propios.

Como se evidencia en la Gráfica 5, hay modalidades que son poco o nada usadas por las partes involucradas en la contestación social relacionada con hidrocarburos. Por ejemplo, las huelgas de hambre no son acciones utilizadas, ni las tomas de entidad, y los disturbios e invasiones no son recurrentes ni significativas (1, 5, 6%, respectivamente). Es de gran relevancia resaltar el hecho de que la información analizada no cuenta con el reporte de casos de acciones violentas que se presentan en los incidentes de contestación social; sin que esto signifique que no se han presentado³⁰.

Como era de esperarse, la mayoría de la contestación social tiene como adversario o contraparte a las empresas, en su mayoría a las mixtas y en segundo lugar a las privadas. Empero, llama la atención que el siguiente adversario con mayor frecuencia de incidentes sociales son los órganos ejecutores gubernamentales, lo que comienza a vislumbrar que estos incidentes son usados para acceder a otros intereses no necesariamente relacionados con temas de competencia de la industria de petróleo y gas.

³⁰ (El Espectador, 2012) (El Espectador, 2011)

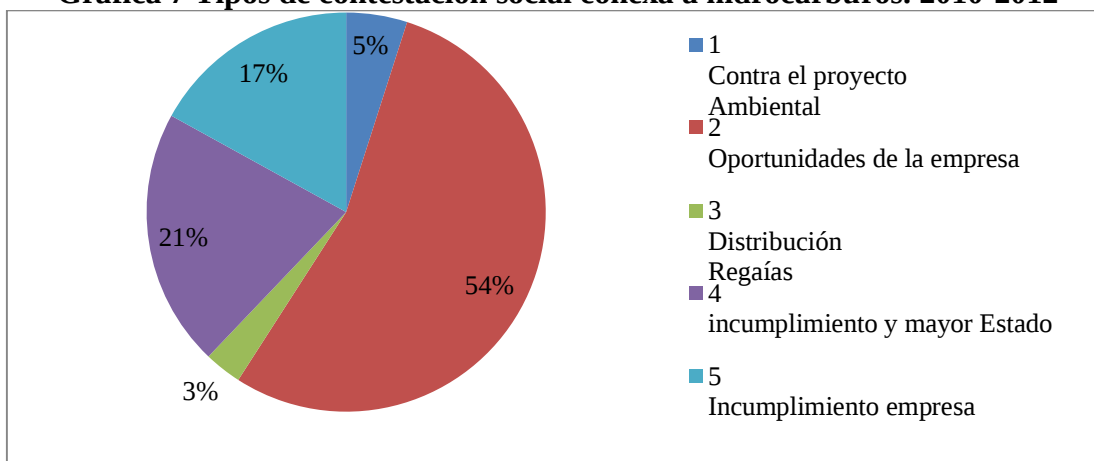
Gráfica 6 Adversarios de la contestación social conexas a hidrocarburos. 2010-2012



Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP (ACP A. , 2010-2012). Cálculos y categorización propios.

Más de la mitad de los incidentes de contestación social busca algún beneficio de los proyectos de hidrocarburos, bien sea por la contratación de mano de obra y bienes y servicios locales, mejoras salariales, etc. Además, el 21% es solicitud al Estado, por carencia de servicios o responsabilidades, por ejemplo el tema de vías o de servicios públicos y en algunos casos incumplimiento de acuerdos pactados. El siguiente tipo de contestación es el incumplimiento de acuerdos por parte de la industria, que obedece a reclamaciones pactadas entre la compañía y la población o autoridades locales, faltas a los contratos laborales (tiempos de pago), o incluso reclamaciones como el cumplimiento de lo establecido en la Licencia Ambiental.

Gráfica 7 Tipos de contestación social conexas a hidrocarburos. 2010-2012



Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP (ACP A. , 2010-2012). Cálculos y categorización propios.

Conviene contar con un análisis más profundo de cada una de las peticiones, lo cual no es viable con las estadísticas con las que se cuenta. Conocer si las pretensiones o querellas puntuales están ligadas con otros temas, permite atender la contestación social, y no ignorar, reformarla o prometer (Ver Respuestas de los aquellos y los otros, Ilustración 4). Una muestra del alcance que pueden tener las querellas son las solicitudes realizadas en la Mesa de organizaciones sociales, sindicales, ambientales, campesinas, indígenas, afrodescendientes del Putumayo, Bajo Cauca y Nariño en octubre del 2012, donde se exige al Gobierno Nacional y a las FARC-EP el cese bilateral al conflicto; además de temas de educación, respeto a la legislación por parte del Estado, incentivo a la producción de productos, y reconocimiento del trabajo artesanal de mineros, entre otros.

Haciéndolo estratégicamente

A partir del panorama previamente anunciado, a continuación se analizará a luz de la teoría de acción colectiva y de juegos cómo es que los miembros de la contestación social relacionada con hidrocarburos en Colombia actúan. Para ello, se tratarán los siguientes temas: incentivos de participar en la contestación, contra quién y qué se pide, y cómo se piden las cosas.

Por qué participar

La información a la cual se tuvo acceso no tiene en cuenta las características de las personas que participan dentro de la contestación social, por ejemplo si hay miembros o líderes de la comunidad, si hacen parte de la acción grupos étnicos, si hay presencia de menores de edad o si está siendo realizado en su mayoría por mujeres. Categorizar este tipo de incidentes bajo estas variables permitiría tener mayor conocimiento de las motivaciones por las cuales las personas participan en este tipo de actividades; así como la respuesta más conveniente por parte de las compañías y el Estado.

Si bien el propósito y alcance de esta investigación no es el de conocer las razones y motivaciones por las cuales la población participa en la contestación social, indagar algo de estos aspectos permitirá entender su aumento a través de los años. En primer lugar, y como ya se mencionó, se considera que la contestación social es una acción colectiva, por lo cual se parte de la idea que la población es consciente que al realizar actividades conjuntas lograrán que sus demandas sean escuchadas y, en lo posible, satisfechas.

Como muestran las cifras, el mayor número de incidentes busca por medio de la afectación a la operación de las empresas hidrocarburíferas algún tipo de beneficio. Las acciones no violentas que hacen uso de la no cooperación, son efectivas pues son disruptivas (causan desorden) y generan costos en la contraparte, habiendo más posibilidad de tener éxito.

Si bien se buscan propósitos colectivos, también hay un beneficio particular. Para ejemplificar, al exigir mayor contratación de mano de obra local por medio de bloqueos a vías, aquellos que logren ser contratados recibirán un beneficio individual. Igualmente, en los casos en los cuales se recurre a una contestación para que se reincorpore a personas que fueron despedidas. Según McCarthy y Zald (1973) los

individuos que participan en la acción colectiva buscan ventajas personales y construir un compromiso de pertenencia al grupo.

Por un lado, a partir del comportamiento de las amenazas de vías de hecho y el número de acciones formales durante los tres años analizados se puede evidenciar que los primeros han presentado una disminución mientras los segundos tuvieron un pico en el 2011. A partir de ello se considera que es de vital importancia que se atienda la contestación social por medio de manifestaciones que no alteren el orden público. El aumento en las vías de hecho o bloqueos a lo largo de estos años permite evidenciar que este mecanismo es exitoso para que la acción colectiva consiga sus propósitos. En este aspecto recobra importancia los sistemas de quejas y reclamos que tengan las compañías; pero más allá de tenerlos, es determinante cómo se atienden dichas reclamaciones (Ver Gestionar el Riesgo).

Por otro lado, a partir de las entrevistas con encargados en las compañías de los temas de asuntos externos o del área social, se reconoce la gran importancia que tienen los líderes o promotores de los bloqueos y los contestatarios, según se afirma, son usualmente “ajenos a la comunidad”, de fuera de la región y no con mucha duración o arraigo en la misma. Pues hay casos en los que “un tercero, ajeno a la comunidad o población identifica la manzana de la discordia, ya que no somos perfectos siempre hay cosas por mejorar, y corrompen y estimulan los bloqueos”³¹, incluso se mencionan casos en los que hay capacitaciones y cobro de honorarios. Aunque estas son situaciones que se pueden presentar dentro de la contestación social, sobrepasan los alcances de la investigación y se necesitaría realizar estudios de caso para poder reconocer y generalizar tal situación.

En resumen, la participación en la contestación se debe a que los mecanismos como las acciones formales y las amenazas no son atendidos como deberían ser, con el principal propósito que no se llegue a afectar la operación de las compañías. Además, los bloqueos están siendo la modalidad de contestación social más usado debido a que

³¹ Coordinador de Asuntos externos, compañía operadora.

cumple con los propósitos de la acción social. Igualmente, al hacer parte de este tipo de acciones se logran beneficios individuales y colectivos.

Tabla 4 Contestación social con y sin afectación a las operaciones hidrocarburíferas.

	Sin afectación		Con afectación	
	Tipo de incidente Amenaza a vía de hecho	Tipo de contestación Acciones formales	Tipo de incidente bloqueo	Tipo de contestación Bloqueo
2010	156	55	91	169
2011	73	163	171	231
2012	103	54	308	373

Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP (ACP A. , 2010-2012). Cálculos propios.

Contra quién y qué piden

De acuerdo con los datos, de los 1.254 incidentes el 93% de los adversarios eran las empresas, en donde 643 fue contra empresas mixtas y el 526 contra empresas privadas. De esta manera, la contestación social que afecta las operaciones de hidrocarburos o relacionada con esta actividad usa como principal adversario a las empresas (Ver Gráfica 6). Se puede pensar que la mayoría de contestación social está dirigida a las empresas mixtas (Ecopetrol S.A., infraestructura de transporte, y compañías con contrato de asociación) debido a que son aquellas las que mayor actividad y presencia tienen en el territorio nacional. Igualmente, por la connotación estatal y la historia que han desarrollado a lo largo de sus más de sesenta años.

En cuanto a las solicitudes, como se puede evidenciar, lo que más se demanda es el aspecto laboral y el tipo de contestación social más recurrente es el de Tipo 2, en el que se hace uso de la compañía para adquirir beneficios propios. A diferencia de lo propuesto por Bebbington et al (2013), las demandas, inquietudes y exigencias tienen intereses distintos a los analizados por ellos. Según ese estudio “(...) el agua es un tema omnipresente en estos conflictos (...)” (Bebbington, y otros, 2013, pág. 339); como

segunda demanda recurrente en los conflictos socio-ambientales analizados se encuentra la extracción como fuente de despojo, luego existen las movilizaciones por oportunidades, en cuarto lugar las que buscan la contratación de bienes y servicios y por último los conflictos realizados por actores políticos.

La realidad de la contestación social relacionada con hidrocarburos en Colombia es significativamente disímil a la estudiada en los conflictos socio-ambientales por Bebbington et al, esto se debe en primer lugar a que se analizan los conflictos partiendo de la relación, importancia y visión de los miembros de la movilización con el medio ambiente. Como muestran los datos, lo ambiental no es realmente una preocupación por parte de los participantes en la contestación social (Ver Gráfica 4). Además, sólo el 5% de los incidentes no está de acuerdo con el desarrollo de las actividades de exploración y explotación del recurso; lo que corrobora lo propuesto por Harman (2013), más se requeriría de un análisis profundo de las condiciones y relaciones con la tierra en las zonas en donde se presenta la contestación social:

en zonas con mayor concentración de la tierra, los impactos sentidos por parte de las comunidades generan más expectativa en la parte laboral que en la misma situación ambiental, porque existe una clase trabajadora asalariada en actividades agrícolas y distribuida en las tareas de cosecha y ganadería. Mientras que en zonas minifundistas, donde existe una tradición campesina fuerte alrededor de la producción familiar, la mayor preocupación termina siendo las condiciones ambientales del territorio, el cuidado del agua y de la tierra e incluso de su cultura como componentes fundamentales en su forma de vida (Harman Ortiz, 2013, pág. 50)

De acuerdo a las clases de grupos de protestas identificadas por Bebbington et al, la contestación social de hidrocarburos cumple con los grupos tres y cuatro en donde se demanda contratación de mano de obra y de bienes y servicios. Empero, también sucede que el 17% de los incidentes tiene por causa principal el tema de vías, si bien es obligación de las compañías dejar en igual o mejor estado las vías por las cuales transita, es recurrente que se solicite la pavimentación de éstas, lo cual no es responsabilidad ni competencia de las empresas. Igualmente, la siguiente solicitud

consiste en contratación de bienes y servicios y aspiraciones sociales (cubrimiento de las necesidades básicas como educación, salud, saneamiento básico, servicios públicos etc.). Esto permite evidenciar que efectivamente se usa a las operadoras como medio para acceder a otras necesidades o incluso llamar la atención del Estado. “En las regiones piensan que las empresas vienen a resolver sus problemas. Las comunidades ven a la industria como un reemplazo del Estado y se olvidan que son responsabilidades gubernamentales”³².

En cuanto a lo laboral, este es un tema complejo que requiere un análisis a fondo, el cual no hace parte de esta investigación, pero se van a tratar algunos aspectos que permiten vislumbrar la complejidad del mismo. Como ya se ha mencionado, en lo laboral hay diferentes demandas, su mayoría enfocadas a la mayor oportunidad y generación de empleo local. Según, Julio Roberto Gómez, Presidente de la Confederación General del Trabajo (CGT), “lo que la gente pide es que la contraten”³³ y si bien, no todos los incidentes de la contestación social identificados son realizados por sindicatos; vale la pena tener en cuenta unas palabras del dirigente: “estamos interesados en el desarrollo de un sindicalismo que vaya más allá de la protesta”³⁴, además que están abiertos al diálogo y la concertación. Conviene preguntarse si el mecanismo de contestación social por medio de bloqueos a las vías es el mejor mecanismo para solicitar trabajo y por qué hacerlo por ese medio y no por otro.

Entre las otras solicitudes laborales se encuentran obligaciones contractuales y ajustes salariales. “Para abril de 2013 hay 98 querellas de empresas petroleras, el 90% por incumplimiento de obligaciones laborales o ajustes laborales”³⁵. El salario tiene varias aristas que se deben tener en cuenta, la primera es que las remuneraciones de las

³² Palabras de un funcionario del Ministerio del Interior en un ejercicio de análisis de lecciones aprendidas por el sector público en la atención y manejo de crisis sociales en el “Taller Atención de Conflictividad y manejo de crisis sociales en la industria petrolera”. Abril 2013

³³ Palabras del Presidente de la Confederación General del Trabajo (CGT) en el VIII Congreso Internacional de Minería y Petróleo. Mayo 2012

³⁴ Ídem.

³⁵ Palabras del Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección, José Noé Ríos, del Ministerio de Trabajo en el “Taller Atención de Conflictividad y manejo de crisis sociales en la industria petrolera” Abril del 2013.

compañías operadoras o de sus contratistas se caracteriza por ser alto. “Los salarios en la industria de los hidrocarburos son entre 20% y 30% más altos en comparación con el promedio que se encuentra en otras ramas de la economía” (Colombia, 2013).

Además, para el promedio de ingresos económicos en las regiones en donde se realizan las actividades, el “salario petrolero” está por encima. Esto, en un futuro cuando no se tengan las mismas ganancias por las actividades que se realizan y las condiciones de vida hayan cambiado, puede generar problemáticas socioeconómicas. Otro aspecto es que un salario diferente establece precedentes y malestar tanto en la población como en las empresas que operan en una misma región; esto debido a que no todas tienen el brazo económico ni están desarrollando actividades que les permita igualar o superar la remuneración laboral. Por último, llama la atención que hay casos puntuales en los que se piden ajustes salariales significativamente altos. Dentro de los incidentes registrados se presentan situaciones en las que, por ejemplo, se realizó un incremento al sueldo del 30% y luego seis meses después se solicita un incremento adicional del 50% por medio del mismo mecanismo de acción noviolenta -bloqueos.

En relación a los incumplimientos laborales, se encuentran sucesos en los que las empresas prestadoras de servicio no cancelan en los tiempos acordados los salarios; así como que no cumplen con acuerdos alcanzados. Por esta razón, resurge la necesidad de contar con mecanismos de atención y respuesta a la contestación social como el sistema de quejas y reclamos, sólo por nombrar, que gestionarían incidentes de amenazas de vías de hecho y acciones formales. Además, de pensar en mecanismos de seguimiento y control de pasivos sociales en toda la cadena de valor de las actividades hidrocarburíferas.

Comparativamente con los estudios realizados en Perú, Bolivia y Ecuador por Bebbington et al (2013), las demandas en Colombia no son de tan amplio alcance, incluso, podría decirse, que son más “materiales” y buscan beneficios particulares y de la colectividad cercana a la operación. Entre las solicitudes identificadas por la investigación se encuentran: “consentimiento libre, previo e informado; normas de la

redistribución y transferencias fiscales; tasas de otorgamiento de concesiones; planificación participativa y transparente” (Bebbington, y otros, 2013, pág. 345).

Un aspecto importante a resaltar es que las exigencias anteriormente expuestas hacen referencia a las registradas en la base de datos de la ACP. No obstante, puede existir otro tipo de reclamos que no están contabilizados ni registrados allí. Generalmente, luego de que se realiza un bloqueo se realizan mesas de diálogo entre las partes entre las cuales se incluyen: vías, inversión social, temas laborales y de bienes y servicios, derechos humanos, grupos étnicos, entre otros. Aunque muchos de estos no se encuentran relacionados en las cifras.

Otra aclaración es que el registro de causa principal es precisa y limitadamente eso. Se lleva registro del detonante; aunque en general, una vez se logra la atención del adversario se comienza a solicitar otros temas distintos al principal. De hecho, esto es una tendencia, pues “(...) rara vez están unificados, sus demandas son con frecuencia imprecisas y utópicas y puede que se dirijan más a movilizar a los militantes internos que a convencer a sus oponentes. Para algunos movimientos, el “éxito” puede consistir más en establecer una identidad colectiva que en lograr la implementación de nuevas políticas” (Brett & Cante, 2011, pág. 37). Mas sin embargo, se necesitan de más estudios y mayor información para conocer si se está logrando o no establecer una identidad colectiva.

De los incidentes analizados, 64 tuvieron como adversario a Órganos ejecutores gubernamentales, en donde el 70% fue de Tipo 4. Es decir, se solicitaba mayor presencia del Estado o bienes y condiciones públicas que son propia responsabilidad estatal; así como incumplimiento a compromisos adquiridos por parte de cualquier entidad o funcionario público. Este tipo de accionar no debería orientarse a utilizar a la industria petrolera para llegar a tales fines, más lo hace y la solicitud repetitiva es del tema de aspiraciones sociales (cubrimiento de las necesidades básicas de una comunidad como educación, salud, saneamiento básico, etc.) (Ver Gráficas 9 y 10).

De todas las solicitudes al Estado la más frecuente es la de “otros”, en especial se encuentran casos en los que autoridades locales, regionales o nacionales no han cumplido con compromisos adquiridos.

Cómo lo piden

La contestación social relacionada con hidrocarburos es generalmente manifestada a través de acciones colectivas de tipo noviolento, mas también se realizan acciones individuales o de pocos con el mismo “performance”³⁶. Es decir, en los bloqueos hay casos en las que una pareja de personas impide el paso a vehículos que operan en la actividad extractiva, o en los que quienes bloquean la vía son unos adultos con unos niños; igualmente se presentan situaciones en las que hay varias personas de diferentes áreas impidiendo el paso. “La acción colectiva se manifiesta de numerosas y diversas maneras, por ejemplo la política simbólica de protesta, las manifestaciones y el teatro político dirigidos al Estado o la negociación con el Estado. También por medio de los procesos más disruptivos y alteradores del orden público, al punto de alcanzar fenómenos de insurgencia y revolución” (Brett & Cante, 2011, pág. 16). Con todos los distintos medios y métodos posibles que se pueden utilizar, llama la atención que el bloqueo sea el mecanismo más usado tanto para amenazar como para materializar, así como para afectar la operación de las compañías.

De acuerdo al marco teórico establecido, las situaciones se enmarcan en unos juegos de interdependencia, el resultado afecta a todas las partes. Como lo anuncia Cante (2007), hay dos tipos de conflictos, los divisibles – donde se puede fragmentar el objeto en disputa, intercambio de un bien por un equivalente de otro- y los indivisibles –juegos de suma cero, en donde el objeto en disputa es fundamental y no permite que se ceda-. De esta manera, la estrategia en los primeros conflictos está enfocada a obtener ganancias o bienes, mientras que en el segundo la meta es transformar o incidir a través de un proceso político. En las situaciones que se están

³⁶ Para la investigación se entiende como: evento comunicativo que trasmite un mensaje de manera efectiva. Si bien los bloqueos no son evento artístico cuentan con características del performance tales como roles, lenguaje corporal, arengas, etc.

analizando, los clamores están enfocados a obtener beneficios de la actividad (Contestación Tipo 2), o en exigir cumplimiento a compromisos estatales y de la industria (Tipo 4-5), mas no tanto enfocados a crear una transformación como sería evidente en la reclamación de contestación social Tipo 1-3 (Ver Gráfica 7). Por estas razones, se podría clasificar la contestación social relacionada con hidrocarburos como conflictos de tipo divisible.

Recordemos que en Colombia, desde el año 2011, existe normatividad relacionada con la perturbación del transporte y la obstrucción a vías públicas. El entonces Ministerio del Interior y de Justicia lideró la elaboración de la Ley 1453/2011 la cual se constituye como “uno de los pilares de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Gobierno Nacional, que incluirá, por supuesto, aspectos preventivos, operativos, pedagógicos y de control policial”³⁷ (Ministerio del Interior, 2011). La Ley de Seguridad Ciudadana (1453/2011) por medio de la cual se modifican los Códigos de la Infancia y Adolescencia, el Penal y el de Procedimiento Penal, establece:

“PERTURBACIÓN EN SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO, COLECTIVO U OFICIAL. El que por cualquier medio ilícito imposibilite la circulación o dañe nave, aeronave, vehículo o medio motorizado destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

“ARTÍCULO 353A. OBSTRUCCIÓN A VÍAS PÚBLICAS QUE AFECTEN EL ORDEN PÚBLICO. El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho meses (48) y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión.

³⁷ Presentación de la Cartilla de la Ley de Seguridad Ciudadana a cargo del entonces Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras.

PARÁGRAFO. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política.”

Si bien la realización de bloqueos con la perturbación y obstrucción del transporte y de las vías públicas bajo medios ilícitos está penalizado en Colombia, éstos continúan siendo el mecanismo más usado por los participantes en la contestación social. Como se había mencionado (Ver Visión teórica), este tipo de acciones hacen parte del repertorio de acciones no violentas que por ser no institucionales dan por hecho la posibilidad de ser expresiones de desobediencia civil. Es decir, son acciones, como es el caso, que pueden estar por fuera de la ley o penalizadas, mas al ser no violentas y desarrollarse dentro del marco de la desobediencia civil adquieren un campo de acción dentro de lo legal. El Gobierno Nacional en cabeza del Presidente Juan Manuel Santos y por medio del Ministerio de Defensa Nacional está tramitando un proyecto de ley que busca modificar los artículos previamente mencionados para contar con “normas severas contra los instigadores de bloqueos y los que cometen actos de terrorismo en esas manifestaciones”³⁸. La discusión acerca de la conveniencia de contar con dichas herramientas jurídicas para criminalizar o judicializar a los contestatarios y sus métodos requiere un análisis profundo en donde se pone en riesgo el ejercicio de la democracia y garantía de los derechos.

No es de extrañar que se recurra a estos medios en Colombia, hace parte de una innovación táctica que tienen los participantes de la contestación social. “(...) Al carecer de poder institucional, deben idear tácticas de protesta que neutralice esa falacia. Sin embargo, tales innovaciones solamente otorgan un mayor poder de negociación temporal a quienes desafían el orden establecido” (McAdam, 2011, pág. 98). Es así como durante la obstrucción de las vías, los participantes adquieren una especie de empoderamiento y comienzan a ser escuchados por las otras partes. Surge una cuestión muy relevante después de contar con ese poder y ser escuchados ¿Qué

³⁸ Palabras del Ministro de Defensa Nacional, Juan Carlos Pinzón (El Tiempo, 2013)

pasa, dejan de tener voz, comienzan a tener voto? La carencia de poder institucional presenta un escenario fértil para los participantes de la contestación social, que evidencian que al detener una de las “locomotoras de la prosperidad” pueden ser escuchados. Como se evidenció en el anterior aparte, se usa a las empresas para llegar al gobierno, de los 1.254 incidentes registrados el 6,2% tenían como adversario directo al Estado y el 20% era contestación social con inconformismos frente al mismo.

El bloqueo se convierte entonces en la materialización de una voz que busca poder institucional, una acción colectiva que "en ocasiones (...) va mucho más allá que la presión social y reutiliza la fuerza para obligar a cumplir una promesa" (Dixit & Nalebuff, 1991, pág. 175). Promesa de Estado, de bienestar, de trabajo, de condiciones de vida, etc. Como lo demuestran las cifras, la contestación social a las empresas de hidrocarburos está enfocada a lograr beneficios o alcanzar oportunidades. Así mismo, la siguiente frecuencia con mayor ocurrencia (37%) es la de la contestación tipo 4 y 5 que demuestran incumplimientos o exigencias a la gestión tanto del Estado como de las empresas (262 y 213 respectivamente).

Afectar la producción, la exploración y en general las metas establecidas por el gobierno en su plan de desarrollo es sin duda un medio para lograr llamar la atención. “Los insurgentes procuran perturbar los intereses de sus oponentes hasta el punto en que detener las tácticas ofensoras se convierte en un incentivo suficiente para que quienes tienen el poder realicen concesiones” (McAdam, 2011, pág. 64). Esta técnica es conocida en la teoría de juegos como “fanabulismo”, término usado y explicado por Thomas Schelling (1960), esta estrategia consiste en “(...) llevar al oponente hasta el borde del desastre, y obligarle así a echarse para atrás” (Dixit & Nalebuff, 1991, pág. 225). Tener que detener la producción de un pozo tiene diferentes implicaciones, en donde se presentan dos posibles escenarios, sólo por nombrar. Por un lado, se puede continuar extrayendo el crudo y almacenarlo; pero cuando la capacidad de almacenamiento se colma es necesario cerrar el pozo. El segundo escenario consiste en cerrar el pozo, en donde se pierde la producción pues al volver a abrirlo no necesariamente se va a alcanzar el mismo nivel y se requiere de estimulación y

procedimientos necesarios para recuperar la producción usual. Sin olvidar que producción que no se fiscalice en un día está perdida.

Poner al oponente en un callejón sin salida es conveniente, pues entre más se demore en actuar comienza igualmente a perder, dado que se está en un juego de interdependencia también las otras partes comienzan a sentir el efecto negativo pues producción que no se fiscalice se traduce en regalías que no se van a recibir. Generalmente los bloqueos se levantan en un día; esto es porque con cada día más se fortalece la contestación social, más si durara un par más de días posiblemente podría adquirir mayor empoderamiento la misma.

Al ser un delito la obstrucción de las vías; en ocasiones, y como último recurso, se hace uso de la fuerza por medio de la intervención de la Policía Nacional y en particular del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), cuya autorización sólo puede provenir del Alcalde del Municipio; estos incidentes se vuelven asunto de orden público y acarrea varias consecuencias. Para ejemplificar, se puede reiniciar las actividades pero la población exigirá solución a sus demandas y se generará un malestar social que puede exacerbar la relación negativa con la empresa. Según el estudio realizado por Gamson (1975) “los grupos rebeldes, aquellos que utilizan la violencia, las huelgas y otras coacciones, han tenido un éxito mayor al promedio” (Gamson, 1975). Vale la pena recordar, que los métodos usados en la contestación social relacionada con hidrocarburos hace parte del repertorio de acciones no violentas de no cooperación que buscan la coerción y disrupción logrando el éxito por los mismos.

Las huelgas o cese de actividades fueron un total de 113 incidentes dentro de los datos utilizados, al igual que los bloqueos tienen dentro de sí una amenaza. Es decir, buscando la disuasión de la contraparte o adversario se le comunica las consecuencias de sus actos. Así, en palabras de Dixit y Nalebuff (1991):

"la estrategia funabulista consiste en decidir la continuidad de la huelga día a día. La amenaza de no volver jamás al trabajo no sería creíble, sobre todo si la empresa empieza a satisfacer las demandas del sindicato. Pero esperar un día o una semana más constituye una amenaza creíble. Las pérdidas de los trabajadores son menores que sus beneficios potenciales. Si realmente creen que pueden ganar (y pronto), merece la pena esperar. Si los trabajadores están en lo cierto, los empresarios deberían darse por

vencidos inmediatamente, y esto les resultaría mucho más barato; de hecho ni les costaría nada" (Dixit & Nalebuff, 1991, pág. 319).

Mientras la empresa y el Estado comienzan a perder en términos económicos, de reputación, productividad y política los miembros de la contestación comienzan a ganar en esos mismos aspectos. Dentro de los datos registrados, se presentan incidentes en los que los trabajadores entran en cese de actividades y permanecen dentro de las locaciones y campamentos en donde cuentan con el suministro de todas las necesidades básicas. Igualmente, hay sucesos en donde al estar en bloqueos o cese de actividades los trabajadores no están realizando sus actividades, más sin embargo reciben salario y remuneración por los días no laborados. De esta manera, los participantes no sólo adquieren beneficios sino también incentivos por actuar en la contestación social.

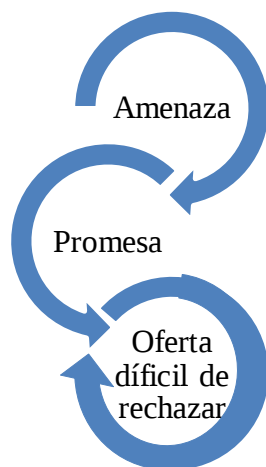
En cuanto a la negociación, usualmente se recurre a espacios de diálogo con garantía de entidades estatales y participación de ellas para dar respuesta a las distintas demandas de la comunidad. Al llegar a un espacio de diálogo, o a las “mesas temáticas de negociación”, la acción colectiva será exitosa pues logrará ser escuchada y seguramente adquirirá respuesta a sus demandas. En estos espacios continúan realizándose jugadas estratégicas. “En la negociación el compromiso es un medio para dejar a la otra parte la última oportunidad de resolver la cuestión, de tal modo que se dé plena cuenta de ello; es renunciar a toda nueva iniciativa una vez que se han estructurado todos los intereses en juego de tal manera que la otra parte tenga que elegir aquella solución que es más favorable para el otro” (Schelling, 1960, pág. 37).

Básicamente, el uso de acciones no violentas directas de intervención física en la dinámica de la contestación social son triunfantes, pues consiguen sus fines al lograr una negociación, que a su vez legitima el uso de este tipo de acciones. En otras palabras, "los periodos de ruptura de las negociaciones, la terquedad de algunas partes, y la presión previa a los acuerdos evidencian que, antes de lograr salidas negociadas a un conflicto, debe existir un uso de fuerza (violento o no) para presionar una acuerdos más justos" (Cante, 2007, pág. 221).

En resumen, en la contestación social relacionada con hidrocarburos en Colombia se presentan conflictos divisibles que en su mayoría buscan adquirir

beneficios a través de la industria petrolera en especial en los temas laborales y viales. El método o repertorio más usado consiste en acciones no violentas directas de intervención física, como los son los bloqueos. La contestación se presenta como un juego de interdependencia, que mediante estrategias como la no cooperación o el fanabulismo por parte de la población se logra que el adversario tenga un costo o pérdida social, afectiva, política o económica, que también tiene afectación sobre sí mismo, pero en menor medida. De acuerdo a Cante (2007), la modalidad de acción política no violenta racional disruptiva se propone mantener una posición, que acarrea costos al rival y logra la conversión, la acomodación, coerción o desintegración del otro. Además, hay éxito, pues las voces o querellas son escuchadas, o atendidas en las mesas de negociación.

Ilustración 2 Ofertas durante la contestación social



Fuente: (Cante, 2007) (Schelling, 1960) (Dixit & Nalebuff, 1991). Elaboración propia.

La negociación es una dinámica que está presente durante toda la contestación pues los contestatarios usan constante y permanentemente las tres posibles ofertas (Schelling, 1960) (Dixit & Nalebuff, 1991) (Cante, 2007), a saber: a) amenazas (“haces lo que quiero o...”, “bloqueo si no atientes mis demandas”), b) promesas o sobornos (“si haces lo que quiero recibes...” , “si atiendes mis demandas dejo de bloquear”), c) ofrecimientos difíciles de rechazar (“si lo haces es más lo que ganas que lo que pierdes”, “Si me das algo pequeño para ti, dejo de bloquear y pierdes menos”). En las

situaciones de contestación social, la población o contestatarios tiene una posición distinta a la de las otras partes, esa la comunican por medio de una amenaza, que no estaría sustentada si no se materializara, y al esto suceder se hacen promesas para llegar a tener éxito y plantear ofertas irresistibles.

LOS AQUELLOS Y SU GESTIÓN

“En la industria extractiva la gestión de los riesgos
(financieros, operacionales y ambientales .. seguridad y salud ocupacional)
y la prevención de accidentes,
constituyen funciones tradicionales de gran
importancia para la administración.”
ARPEL³⁹

El tema social ha adquirido relevancia para las compañías que realizan actividades de exploración, producción y transporte de hidrocarburos en Colombia: la pregunta sustantiva es qué tanta importancia le dan tales empresas a su entorno social. Así como dentro de la organización debe existir un área dedicada a la producción, otra legal y otra financiera hay también una que se encarga de lo social. Mas sin embargo, no es tan claro qué es lo social ni sus límites. Si se utiliza una visión amplia podría implicar todo aquello que tenga relación con los seres humanos; es decir todo, pues tanto al interior de la compañía como en el entorno en el que realizan sus actividades se pueden presentar estas relaciones. Por otro lado, se puede tener una visión un tanto más restringida, en donde se limita exclusivamente a la relación con los grupos de interés de la compañía.

Al interior de las empresas es común encontrar el área operativa que está enfocada a realizar las operaciones y cumplir con los compromisos adquiridos con el Estado, en particular por el alto costo monetario que éstos implican. Y a su vez, las áreas de soporte asumen la responsabilidad de evaluar la pertinencia de continuar con las operaciones si es que hay malestar social en las áreas de operación. La cuestión no es un juego de suma cero, de hecho hay que buscar estrategias que permitan a los dos adquirir sus metas y cumplir sus obligaciones, ambos tienen que ceder.

De acuerdo a la legislación vigente en Colombia, una persona jurídica puede celebrar un contrato o convenio con el Estado con el propósito de desarrollar

³⁹ (ARPEL, 2009)

“exploración o explotación de hidrocarburos en el país, (la cual se debe ejecutar) con autonomía técnica y administrativa, bajo su exclusivo costo y riesgo, proporcionando todos los recursos necesarios para proyectar, preparar y llevar a cabo las actividades y operaciones sean estas de exploración, evaluación, explotación, desarrollo o producción dentro del área contratada” (MME, Resolución 181495, 2009). Las empresas deben cumplir con ciertas condiciones para poder operar en Colombia, incluyendo la gestión de riesgos de tipo técnico, financiero, operacional, ambiental, de seguridad y salud ocupacional, y, particularmente, de seguridad física y aspectos sociales del contexto local, regional y nacional. La misión es la de explorar y producir, cumplir con las metas o acuerdos adquiridos con el Estado en materia del cumplimiento del plan nacional de desarrollo.

Como se ha establecido previamente, la contestación social relacionada con las actividades hidrocarburíferas es una realidad y por ello la industria ha desarrollado una serie de manuales o protocolos explicando cómo debe ser su actuación frente a estas situaciones. Para los fines de la presente investigación se revisaron dos documentos que están planteados desde la perspectiva latinoamericana y colombiana, a saber: “Manual de Gestión de Riesgos Socio Ambientales y Reputacionales”, del *Sistema de Gestión de Relacionamento Comunitario* de la Asociación Regional de Empresas de Petróleo y Gas Natural en Latinoamérica y el Caribe (ARPEL) (2009), y “Protocolo de Atención a Contingencias por presiones sociales a la industria petrolera”, de la *Caja de Herramientas RSE: Hacia la identificación de mejores prácticas* de la ACP, elaborado conjuntamente por la Consejería Presidencial para la Protección de la Infraestructura Petrolera, Minera y Energética y la Asociación Colombiana del Petróleo (2010). Además, mediante entrevistas a profundidad con Gerentes Sociales, asesores y funcionarios responsables de las relaciones con la comunidad de las compañías del sector se logró establecer el proceder de las compañías frente a dichas situaciones. De acuerdo a la información analizada, se identificaron tres escenarios en los cuales las compañías se enfrentan a la contestación social, aquellos antes (prevención, aprendizaje, seguimiento, gestión del riesgo) de la situación; durante (actuación

reactiva), y una especie de situación transversal que consiste en la responsabilidad o inversión social de las empresas.

Gestionar el riesgo

El actuar de la industria como sector económico, y de una empresa puntual, se ha planteado -en dichos manuales- desde la posición según la cual la industria se ve presionada por factores externos tales como: a) escenarios sociales de creciente complejidad y altos niveles de inequidad en la región; b) la industria en el imaginario colectivo como fuente de problemas; c) la industria como solucionador de los problemas sociales (ARPEL, 2009). Es por estas condiciones, que ARPEL identifica que el objetivo de las presiones es “(...) obtener una cuota en la participación de los recursos, a través de confrontación permanente con la industria, utilizando mecanismos como las movilizaciones y los paros. La oposición a la actividad petrolera es, ante todo, la toma de una posición negociadora fuerte para obtener el máximo beneficio de la confrontación” (ARPEL, 2009, pág. 8). Problemática que efectivamente se presenta en Colombia, pues como lo demuestran las cifras la contestación con mayor frecuencia (el 54% de los datos analizados) es la de “Tipo 2” motivados por el deseo de captar beneficios del proyecto.

Ahora bien, no es nuevo ni exclusivo de Colombia que las actividades de hidrocarburos generen expectativas dentro de la comunidad o en la población, y que éstas busquen lograr el mayor beneficio. Razón por la cual, la empresa tiene la responsabilidad de prevenir la materialización de la contestación social en modalidades que afecten el orden público o el normal desarrollo de sus operaciones, “a través de adecuados estudios de riesgo socio-político, evaluaciones de impacto ambiental y social, y la cuidadosa elaboración de planes de manejo ambiental y gestión social que establezcan una relación armónica y constructiva con las autoridades y comunidades de sus áreas de influencia” (ACP & Consejería Presidencial para la protección, 2010, pág. 3). Mas sin embargo, esto no es condición para que la contestación social en sí misma no se presente, en concordancia con las premisas de esta investigación (la contestación social es normal).

Al igual que con los impactos ambientales la empresa debe prevenir, reducir, mitigar y compensar; en ese orden y como consecuencia una de la otra, los impactos sociales. Es por ello, que ambos manuales establecen la importancia de elaborar e implementar mecanismos para la recepción, trámite y respuesta a las inquietudes y quejas de los públicos de interés de las empresas (ARPEL, 2009, pág. 2). “Este tipo de mecanismos reduce el riesgo de producir insatisfacciones o caer en la ocurrencia de incidentes sociales y constituye un importante indicador de gestión sostenible de la organización” (ACP & Consejería Presidencial para la protección, 2010, pág. 7).

En otras palabras, la industria debe reconocer que su actividad genera contraposición o contestación social y las condiciones sociopolíticas de las zonas en las que opera; para de esa forma establecer cómo va a desarrollar sus operaciones. Recordando lo planteado por Hirschman (1977) y el comportamiento de las amenazas de vías de hecho entre el 2010 y el 2012; es más que conveniente crear canales eficientes mediante los cuales se pueda comunicar la insatisfacción (la voz) de los otros. “Las restricciones estructurales son importantes sin duda en la determinación del balance de la salida y la voz en bienes individuales, pero la propensión a recurrir a la opción de la voz depende también de la inclinación general de una población a quejarse y de la invención de instituciones y mecanismos que puedan comunicar las quejas en forma barata y eficaz” (Hirschman A. , 1977). Particularmente estos mecanismos son el buzón de recepción de las quejas o solicitudes a la empresa, mas se pueden también recibir –como ha ocurrido- demandas al Estado.

La disposición de atender la contestación social se posiciona como una jugada estratégica por parte de las compañías. Puede contener etapas tan sencillas de la gestión de riesgo como: identificación de riesgos, análisis y control y mitigación de los mismos (ARPEL, 2009).

“Operar en Colombia implica ciertas condiciones y entre ellas hacer parte de la construcción de país, aunque no es competencia de la empresa”⁴⁰. De hecho, la mejor defensa o estrategia de la industria puede ser administrar las solicitudes y necesidades

⁴⁰ Posición de funcionario de relaciones con gobierno de una empresa petrolera. Julio 2013

antes de que sea formulada la amenaza; en tal caso, no existen ni incentivo, ni compromiso para una represalia. Y se evita producir consecuencias mutuamente desastrosas con la amenaza y su materialización (Schelling, 1960). Ahora bien, y como los datos y experiencia lo demuestran, conviene que existan alianzas público privadas (Estado-industria) para atender o gestionar el riesgo de modalidades de la contestación social tales como los bloqueos, antes de que se materialicen.

Enfrentando la situación

La modalidad más usada de la contestación social en contra de la actividad de hidrocarburos consiste en la realización de bloqueos u obstrucciones de vías, acciones noviolentas de intervención física directa en las cuales no se colabora con la contraparte. Por lo general, la intervención de la compañía consiste en la ejecución de una secuencia de pasos (que enseguida se detallan); no obstante, vale la pena aclarar que aunque exista un procedimiento general, cada compañía; de acuerdo a la situación y a sus políticas empresariales, puede tener sus propios parámetros.

Una vez se presenta una situación de bloqueo, la compañía debe accionar su propio Protocolo, que puede incluir la revisión y aseguramiento de personal y de las operaciones. Después de esto, se solicitan las peticiones de los participantes en el bloqueo y se revisa a quién se le están realizando solicitudes y si ellas implican incumplimiento por parte de los contratistas o de la propia empresa (lo cual; de acuerdo a la información analizada, corresponde al 17% del total de incidentes) o del Estado.

La empresa debe informar a la Alcaldía y Gobernación correspondiente, así como a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior, igualmente a la Agencia Nacional de Hidrocarburos o a Ecopetrol S.A., de acuerdo con quién haya celebrado contrato. Si se requiere, de acuerdo a las solicitudes, se puede solicitar apoyo a otras entidades estatales de acuerdo a su competencia.

De manera paralela, la compañía puede emprender acciones legales tales como: acción de tutela, suspensión de contratos de servicios, suspensión de los contratos de trabajo, solicitud de amparo policivo, acciones penales, sanciones disciplinarias

(funcionarios públicos), acción popular, acción de responsabilidad civil, acción de nulidad, acción de nulidad con restablecimiento del derecho, revocatoria directa, acción de reparación directa, denuncias contra promotores de los bloqueos o por perturbación al transporte público. Ahora bien, es potestad de la compañía decidir qué acciones emprender y las implicaciones que las mismas acarrearán. Empero, en Colombia de las 45.525 personas investigadas por los tres delitos recurrentes en las protestas y movilizaciones ninguna ha sido condenada (Caracol Radio, 2013). Para altos directivos de empresas operadoras “la impunidad frente a los participantes en los bloqueos es lo más grave, y preocupa la realización de inversiones en un país con tales situaciones”⁴¹; se tiene conocimiento de cerca de 32 denuncias interpuestas por las compañías de hidrocarburos relacionadas con el delito de obstrucción de vías entre el 2009 y 2013.

Antes de continuar, vale la pena mencionar que normalmente uno de los puntos de las negociaciones después de un bloqueo consiste en que la empresa retire las denuncias instauradas. Lo cual proporciona dos posibles opciones a la compañía: retirarlas o no, y ambas generan precedentes y cuestionamientos.

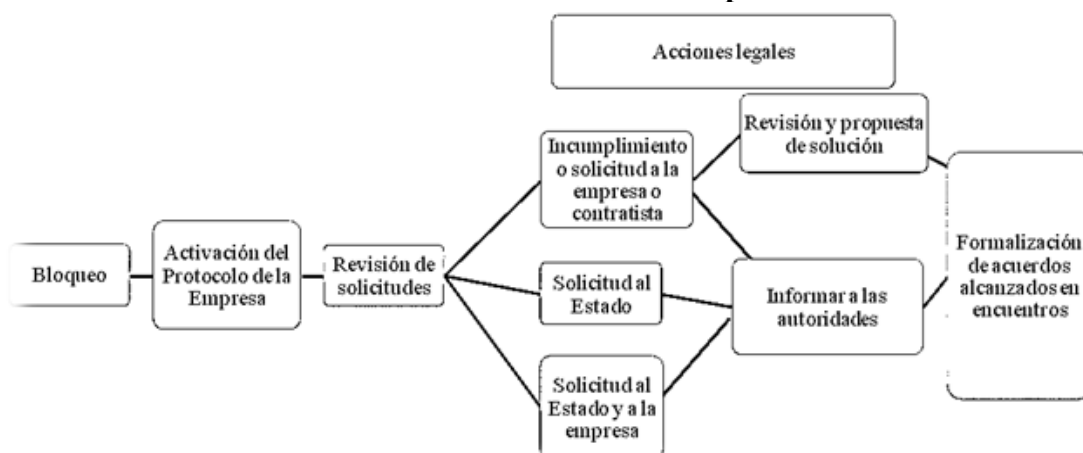
De acuerdo al “Protocolo de Atención a Contingencias Sociales”, la formalización de acuerdos mediante encuentros podrá iniciarse una vez no medien las vías de hecho. Además se insiste en que: “la aceptación de diálogos o negociaciones como consecuencia o bajo la presión de las vías de hecho incrementa el riesgo de que éstas se repitan, contribuye a la pérdida de institucionalidad y va en contravía de las buenas prácticas de gestión sostenible de las empresas” (ACP & Consejería Presidencial para la protección, 2010, pág. 6). En la siguiente ilustración se esbozan los pasos anteriormente descritos.

Convendría conocer cuál fue el actuar de las compañías en los 1.254 casos identificados y que son parte de esta investigación. No obstante, esa información no ha sido categoría de análisis en la recolección de información, en gran parte debido a que

⁴¹ Palabras del Director General de una compañía operadora. Julio 2013.

las empresas no brindan esos datos ni tienen un proceder que pueda ser consolidado estadísticamente.

Ilustración 3 Actuar de las compañías



Fuente: (ACP & Consejería Presidencial para la protección, 2010), información suministrada por compañías. Elaboración propia.

“Responsabilidad” “Social”

De acuerdo con la ISO26000, la responsabilidad social (RS) es:

La responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y el medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente que:

- Contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad;
- tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas;
- cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento; y
- esté integrada en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones. (ISO, 2010)

De esta manera, se establece que la RS tiene como principal propósito maximizar la contribución de una organización o compañía al desarrollo sostenible⁴².

⁴² "Un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades". Comisión Mundial del Medio Ambiente de la ONU, 1987.

La RS se constituye como una manera de actuar que involucra un enfoque holístico basado en siete materias generales, como lo son: Derechos Humanos, prácticas laborales, medio ambiente, gobernanza de la organización/compañía, prácticas justas de operación, asuntos de consumidores y la participación activa y desarrollo de la comunidad (ISO, 2010).

Las compañías operadoras que realizan actividades de exploración y producción en Colombia tienen por obligación desarrollar una inversión social (IV) de acuerdo al Plan de Manejo Ambiental (PMA) que hayan acordado con la autoridad ambiental, además de los Programas en Beneficio de las Comunidades (PBC) que hacen parte de las obligaciones contractuales adquiridas con la ANH. No sobra decir que la RS y la IV son diferentes, la última es la “manera en la cual organizaciones pueden contribuir al desarrollo de las comunidades en las que operan. Por lo general, las inversiones sociales son actividades que no están vinculadas ni buscan directamente mejorar las operaciones principales de una organización, sino que mantienen y fortalecen sus relaciones con la comunidad” (ANDI, 2013). La inversión social, tanto voluntaria como obligatoria, debería ser acorde a la RS de la compañía y no existen parámetros de cuánto, cómo ni en qué se debería realizar la misma pues está en concordancia con las políticas empresariales.

El comportamiento en la gestión social de las empresas de hidrocarburos en Colombia se ha desarrollado en seis períodos, desde la filantropía hasta los negocios inclusivos en búsqueda de un desarrollo sostenible, la cual ha estado de la mano de la IV que han realizado las compañías. Los cambios o tendencias en los enfoques demuestran la relación con el entorno social de las zonas de operación, el comportamiento a nivel internacional y las necesidades o demandas del entorno a la empresa.

Tabla 5 Antecedentes de la gestión social de empresas hidrocarburíferas en Colombia

Periodo	Enfoque	Características
Primero (1980-1984)	Filantropía	Ayudas a la comunidad Sin planes de gestión
Segundo (1984-1987)	Reacción	Respuesta frente a presiones
Tercero (1987-1990)	Beneficio compartido/ Buen vecino	Se habla de impacto social Anticipos de regalías Empresas estatales con presencia en las regiones
Cuarto (1990-1995)	Socios en el desarrollo	Modelos tripartitos de participación Divulgación y capacitaciones de experiencias Fortalecimiento de programas sociales Uso de recursos petroleros en expedición de leyes
Quinto (1995-2000)	Viabilidad social	Empresas como ciudadanos responsables Empresa y entorno en relación de mutuo beneficio Formulación de metodologías Construcción de capital social Institucionalizar principios de RS en la empresa Legitimar gobernabilidad Articulación de intereses y esfuerzos de actores Diálogos entre grupos étnicos, gobierno e industria
Sexto (2000-2013)	Negocios inclusivos/RS/ Desarrollo sostenible	Desarrollo sostenible Gestión del riesgo Debida diligencia Estándares y parámetros internacionales (Pacto Global, Principios Voluntarios, Lineamientos de la OCDE, etc.)

Fuente: (ACP A. C., 2002) (Santiago, 2013). Elaboración propia

De acuerdo a la información del *Informe de Gestión Social* 2010-2011 de la ACP, la industria petrolera ha realizado una inversión social durante dos años de más de mil billones de pesos, en donde la inversión voluntaria se ha concentrado en

educación (Ver Tabla 6). En cuanto a la contribución financiera que las compañías realizan en el tema vial, se tienen reportados más de cuatrocientos sesenta y tres mil millones de pesos. No se puede afirmar que entre mayor IV menor contestación social; es más, no puede existir una relación proporcional entre las dos. Un elemento determinante para que la industria pueda ser percibida de otra manera consistiría en conocer cuáles son los beneficios en desarrollo social y económico de las zonas en las que se opera con las inversiones enseguida descritas, mas hasta el momento no se cuenta con una visión gremial del asunto.

Según Bebbington et al (2013), la RS y la IV son formas de compensación que cumplen dos funciones principalmente. Por un lado, compensación para persuadir a la comunidad de los beneficios del ingreso de la empresa a las tierras y comunidades. Por otro, el de crear “relaciones clientelistas entre las empresas y segmentos de la población local, construyendo así una base de apoyo para las empresas dentro de la comunidad” (Bebbington, y otros, 2013, pág. 333).

Tabla 6 Inversión social industria hidrocarburífera. 2010-2011

Inversión social	2010	2011
Obligatoria ⁴³	\$ 90.901.923.050	\$ 88.737.621.670
Voluntaria ⁴⁴	\$ 142.778.344.849	\$ 241.102.972.188
Apalancada por terceros ⁴⁵	\$ 344.168.737.890	\$ 432.302.093.245
Total	\$ 577.849.005.789	\$ 762.142.687.103

Fuente: Informe de Gestión Social 2010-2012, ACP (ACP A. , 2011) (ACP A. , 2013)

De la contestación social analizada, en incidentes cuyo adversario eran entes privados o empresas mixtas es recurrente el tema laboral y la búsqueda de mayores oportunidades. De los cuales la mayoría de incidentes se le presentó a empresas mixtas.

⁴³ Inversión social obligatoria: “Inversión que realiza la empresa en cumplimiento de las obligaciones contractuales” (ACP A. , Informe de Gestión Social 2011, 2013)

⁴⁴ Inversión social voluntaria: Inversión directa o discrecional que realiza la empresa en programas, actividades y proyectos sociales” (ACP A. , Informe de Gestión Social 2011, 2013)

⁴⁵ Aportes de instituciones y autoridades que apalancan la inversión voluntaria realizada por las compañías.

De los Tipos de contestación identificados dos (el 2 y el 4) están relacionados directamente con la operación, gestión y competencia de la industria. Específicamente en el Tipo de contestación 2, la causa principal es la laboral, seguida por la de contratación de bienes y servicios y aspiraciones sociales con el 64 - 15 y 7 por ciento, respectivamente. Mientras que en el Tipo de contestación 4 las motivaciones frecuentes son las de vías y aspiraciones sociales con el respectivo 60 y 17 por ciento; y el principal adversario son las empresas privadas. El comportamiento de los alegatos en la contestación Tipo 4 llama la atención, debido a que se refiere a incumplimientos de compromisos adquiridos por las empresas, y esos compromisos no siempre son responsabilidad propia de la industria sino también del Estado. Así, que por qué comprometerse a algo que no es su competencia y que además está siendo registrado como un incumplimiento.

Tabla 7 Generación de empleo en la industria de hidrocarburos

	2010		2011		Total
	local	no local	local	no local	
Mano de obra calificada	36.151	17.359	46.367	38.607	138.484
Mano de obra no calificada	44.957	14.86	58.875	1.983	105.815
Total	81.108	17.359	105.242	40.590	244.299

Fuente: Informe de Gestión Social 2010-2012, ACP (ACP A. , 2011) (ACP A. , 2013)

Las empresas generan una cantidad importante de empleo directo e indirecto tanto de mano de obra calificada como no calificada en las regiones en donde operan. Igualmente, se realiza compra y adquisición de bienes y servicios, dinamizando así la economía. No obstante, estas son las demandas y solicitudes más recurrentes. Desde la posición industrial, se plantea que “hay que bajar las expectativas, realmente el sector no demanda tantos puestos de trabajo como la gente cree; además al estar en una economía de libre mercado las empresas pueden elegir con quien contratar sus servicios

y no pueden obligar a que se contrate con y cómo quieran. Se espera que el petróleo sea el que genere y jalone el empleo en la zona”⁴⁶.

Entre los factores reconocidos por la industria como aspectos sensibles y detonadores de la contestación social se encuentran, además de los enunciados e identificados por las estadísticas: incumplimientos de compromisos del Estado, no se evidencian ni reconocen los beneficios del petróleo y tercerización de las responsabilidades. La primera, hace referencia al incumplimiento de compromisos que entidades y funcionarios del Estado (nivel nacional y departamental) adquieren con el propósito de levantar paros o superar los bloqueos; lo cual es una especie de bola de nieve en donde el compromiso adquirido e incumplido para atender un bloqueo se convierte en un nuevo bloqueo con más solicitudes que las anteriores (Ver Los Otros y su afán). El segundo aspecto consiste en la percepción y realidad entre la relación operaciones petroleras y beneficio de las mismas. La población debe empezar a convivir con constante movimiento de personal y maquinaria, así como altos niveles de producción y del precio del barril de petróleo, pero no ven desarrollo o mejora en sus condiciones de vida.

En el tercer aspecto, las empresas operadoras, quienes realizan el contrato con el Estado o están a cargo de la operación, realizan contratación y subcontratación de distintos bienes desde el servicio del taladro hasta de comida. De hecho, entidades de nivel nacional reconocen esto como un detonante: “existen falencias entre las empresas operadoras con los contratistas. Los subcontratistas a veces desvían las crisis. Es necesario un mayor control por parte de los operadores de sus respectivos contratistas”⁴⁷.

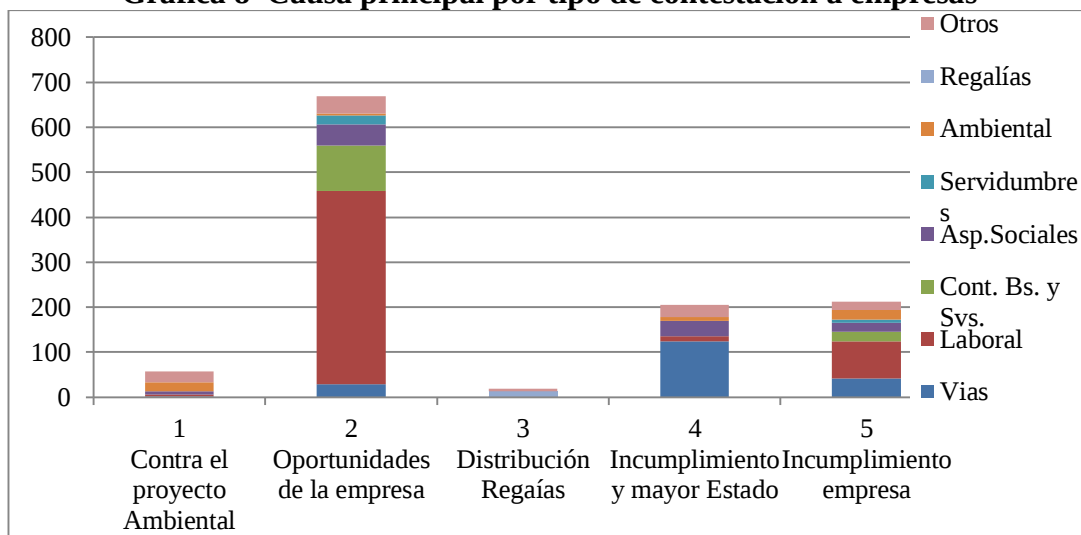
Por lo cual, es necesario que se generen buenas practicas a lo largo de toda la cadena de valor así como que se logren atender las reclamaciones de la contestación social; “ser exigente con los contratistas, ir más allá, la responsabilidad no llega hasta

⁴⁶ Palabras de Coordinador de Relaciones Externas de una compañía operadora. Agosto 2013.

⁴⁷ Palabras de funcionario del Ministerio de Defensa Nacional en el “Taller Atención de Conflictividad y manejo de crisis sociales en la industria petrolera” organizado por los Ministerios del Interior y de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Asociación Colombiana del Petróleo en el mes de abril del 2013.

ahí”⁴⁸. Por ejemplo, en el tema laboral se puede exigir por medio de cláusulas contractuales y de negociación (entre la operadora y la contratista) adaptar los perfiles laborales de acuerdo a la oferta en la región siempre y cuando no exista afectación a la operación o riesgo a vidas humanas.

Gráfica 8 Causa principal por tipo de contestación a empresas



Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP (ACP A. , 2010-2012). Cálculos propios.

En resumen, la contestación social a empresas mixtas y privadas busca mayor oportunidad en específico en el tema laboral y de bienes y servicios; pero a las empresas privadas se les reclama cumplimiento de compromisos en temas viales y de aspiraciones sociales, mientras que a las empresas mixtas cumplimiento del Estado en lo laboral.

⁴⁸ Palabras de Gerente Social de una compañía operadora. Agosto 2013.

Tabla 8 Porcentaje de tipo de contestación a empresas

	1 Contra el proyecto Ambiental	2 Oportunidades de la empresa	3 Distribución Regalías	4 Incumplimiento y mayor Estado	5 Incumplimiento empresa
Entes privados	3,1	21,6	1,2	10,6	8,6
Empresas Mixtas o estatales	1,8	36,0	0,4	7,1	9,6
Total	4,9	57,6	1,6	17,6	18,2

Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP (ACP A. , 2010-2012). Cálculos propios.

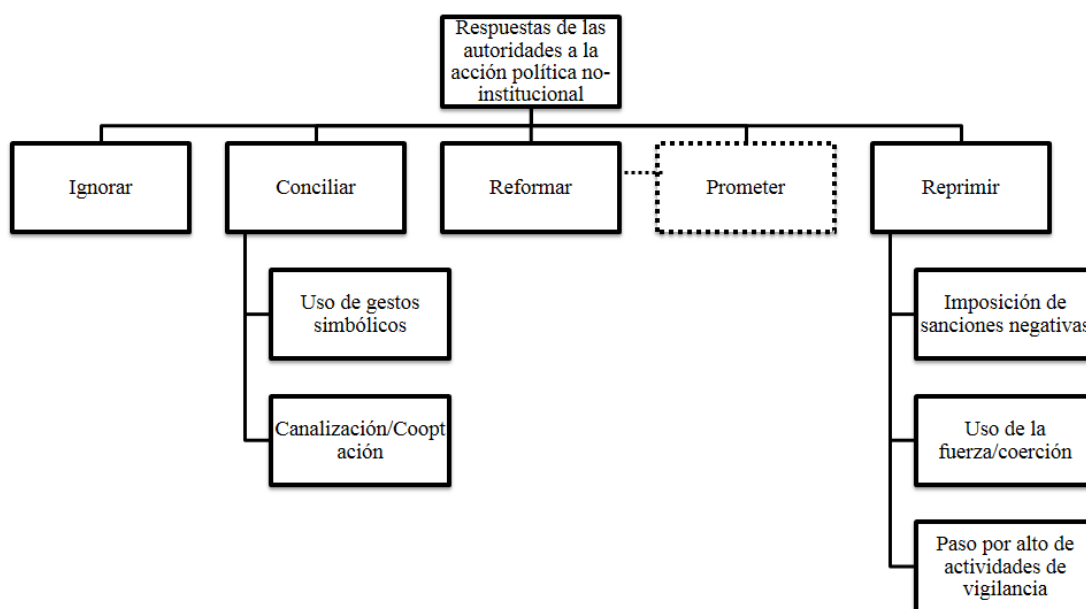
Las empresas deben realizar una gestión responsable (en todos los sentidos) de su operación. Mas eso no significa que tengan que dejar de cumplir con su rol ni deban llegar a remplazar el de los otros. No se puede pensar, por lo menos con la información analizada, que hay una relación inversamente proporcional en donde a mayor IV menor contestación social. Sin embargo, sobresalen experiencias en donde si se cumple con los acuerdos pactados y en especial con las obligaciones adquiridas (como la IV obligatoria) de manera concertada y como intersección de los planes de la empresa, las autoridades y necesidades del área pueden generar relaciones entre la empresa y la población que materialicen la contestación social por métodos distintos a los identificados. Igualmente, conviene que se tenga claridad frente a cuál es la realidad de la industria de hidrocarburos y sus implicaciones a nivel social, aspectos que hasta el momento no están consolidados ni reconocidos.

En breves palabras, se puede decir que la RS tiene que estar en lo laboral por medio de políticas justas, competitivas y engranadas con la vocación económica y social de las regiones en las que se desarrollan las operaciones. Y la IV debe propender por entender las necesidades propias de la región, en concordancia con la RS de la compañía. Así, estos dos aspectos se convierten en factores esenciales para la prevención – e incluso atención- de la contestación, más no son los únicos ni útiles a menos de que sean coherentes con buenos ejercicios de planeación estratégica y planes de relación entre las autoridades locales y regionales y la población.

Respuestas de los aquellos y los otros

A partir de esta visión general de qué es lo que hacen las empresas frente a la contestación social, se pueda dar uso de lo propuesto por Kurt Schock (2008), que sintetiza las posibles respuestas de las autoridades frente a la acción política no institucional, como lo son los bloqueos; y que en el siguiente segmento será retomado para analizar la actuación del Estado.

Ilustración 4 Respuestas posibles de las autoridades a los retos de política no-institucional



Fuente: (Schock, 2008). Adaptación propia

De acuerdo con lo planteado por Schock, existen cuatro posibles respuestas por partes de las autoridades. La posición de ignorar es la más recurrente cuando la acción no afecta a las instituciones centrales o no se presenta como amenaza a los intereses de la elite. Mientras con la conciliación, se puede o hacer uso de gestos simbólicos tales como el reconocimiento de las autoridades, o canalizar los alegatos a una acción

institucionalizada con menor afectación, o coaptar a los líderes para que usen los canales institucionalizados. Otra posible respuesta consiste en reformar políticas o relaciones políticas que impulsaron la movilización. Y una última respuesta consiste en reprimir, en donde por medio de acciones (abiertas o encubiertas, legales o ilegales, noviolentas o violentas, y selectivas o indiscriminadas) se propone preservar el *status quo*, facilitar las libertades políticas y disminuir disenso, con operaciones tales como: a) imponer sanciones que coarten libertades civiles o políticas (imposición de ley marcial, censura de medios, impedir transporte, prohibición de organizaciones y encuentros políticos, multas, etc.); b) uso de la fuerza que causa afectación física en seres humanos (prisión, golpizas, violaciones, torturas, desapariciones, asesinatos, ejecuciones); c) actividades de vigilancia (paramilitares, bandas de linchamiento, escuadrones de la muerte).

Conforme a lo que se conoce del comportamiento de las empresas frente a la contestación social, se podría decir en términos generales que de lo propuesto por Schock se realizan todas las grandes respuestas. Las amenazas (según el comportamiento Gráfica 3) se ignoran, pero cuando ya se materializa la contestación por medio de incidentes tales como los bloqueos ahí sí se busca que se usen otros medios institucionalizados como lo pudieron ser las de las amenazas (quejas, reclamos, exigencias, cartas, etc.). Cuando se llega a negociaciones se busca reformar, no sólo los alegatos y relaciones de la población sino también las estatales; pues informar a las autoridades no es sólo que tengan conocimiento, es una solicitud de que tomen cartas sobre el asunto y lleguen con propuestas (como se verá más adelante) y también se busca reformar el qué y cómo lo piden, además de implementar, a su vez, cambios en la manera de relacionarse la empresa con las otras dos partes. Por último, se usa la represión con la instauración de denuncias que de surtir el proceso, podrían llegar a terminar con prisión.

Además, de las cuatro posibles respuestas trabajadas por Shock, se introduce la de “Prometer” y se encuentra entre reformar y reprimir, debido a que en las negociaciones con los contestatarios y el Estado, se constituye a la acción de prometer con el propósito de reformar a los otros y a su vez de reprimir la acción noviolenta que

están realizando. Esta acción es de las más usadas y además se constituye como una de las acciones menos estratégicas debido a que es el inicio de otras contestaciones sociales (Tipo 5 de contestación).

LOS OTROS Y SU AFÁN

“(…) los bloqueos pasan desapercibidos entre pequeñas noticias cotidianas.
Y aunque ocurren con frecuencia,
las obstrucciones no forman parte de ningún debate político.
Si la carretera está trancada,
por derrumbes o manifestantes,
hay que desbloquearla (y rápido).
Con maquinaria, si son piedras, o con excusas, si es gente”.

Tatiana Acevedo⁴⁹

El propósito de la presente investigación es el de conocer la incidencia de la contestación social alrededor del petróleo y gas en la política de Colombia. Por esta razón, se ha dedicado un segmento a analizar las peticiones y métodos de contestación social por parte de la población, así como la respuesta por parte de la industria. En el presente capítulo se tomarán los insumos anteriores para conocer, en términos generales, la respuesta estatal a la contestación social relacionada con hidrocarburos.

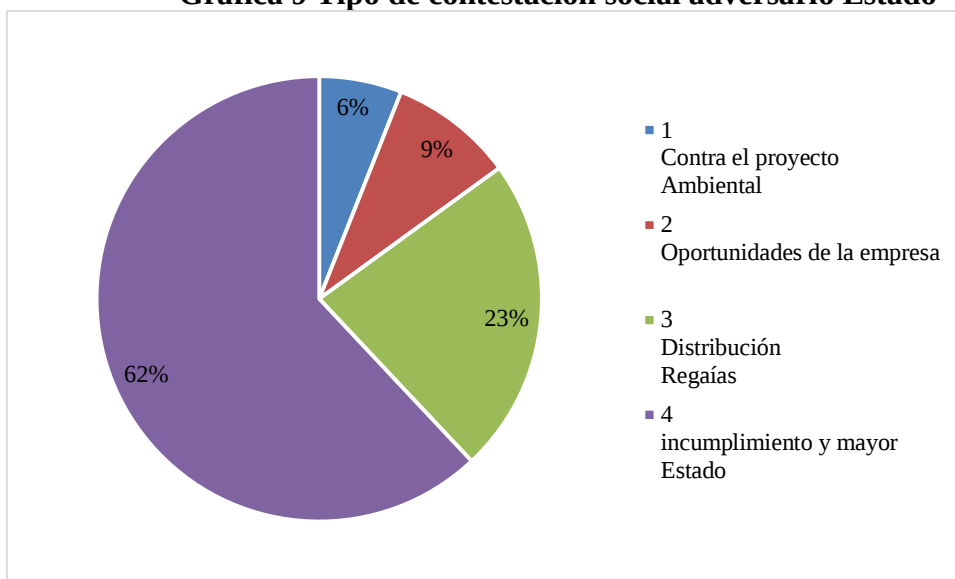
De las categorías de adversarios propuestas para analizar los 1.254 casos de contestación social, objeto del presente documento, se establecieron seis relacionados con el Estado, entre estos: Órganos ejecutores gubernamentales, Órganos con potestad normativa, Órganos judiciales, Ministerio Público, Órganos de Control y Fuerzas armadas. De los cuales, sólo cuatro presentaron alguna frecuencia, a saber: órganos ejecutores gubernamentales, de potestad normativa y de control, así como fuerzas armadas.

La mayoría de incidentes con adversario estatal fue de contestación social Tipo 4, aquellas en las que se solicita mayor presencia del Estado u ocasionado por incumplimientos de entidades o funcionarios. De acuerdo a una investigación de la Contraloría General de la República, “buena parte de la ilegalidad e informalidad del sector –extractivo- se explica por la débil presencia o ausencia del Estado y de la

⁴⁹ (Acevedo, 2013)

autoridad minera en la mayor parte del territorio nacional. No hay ninguna propuesta para superar este escollo, se mantienen delegaciones en algunos departamentos, pero eso tampoco significa mayor diferencia” (Garay Salamanca, 2013, pág. 197).

Gráfica 9 Tipo de contestación social adversario Estado

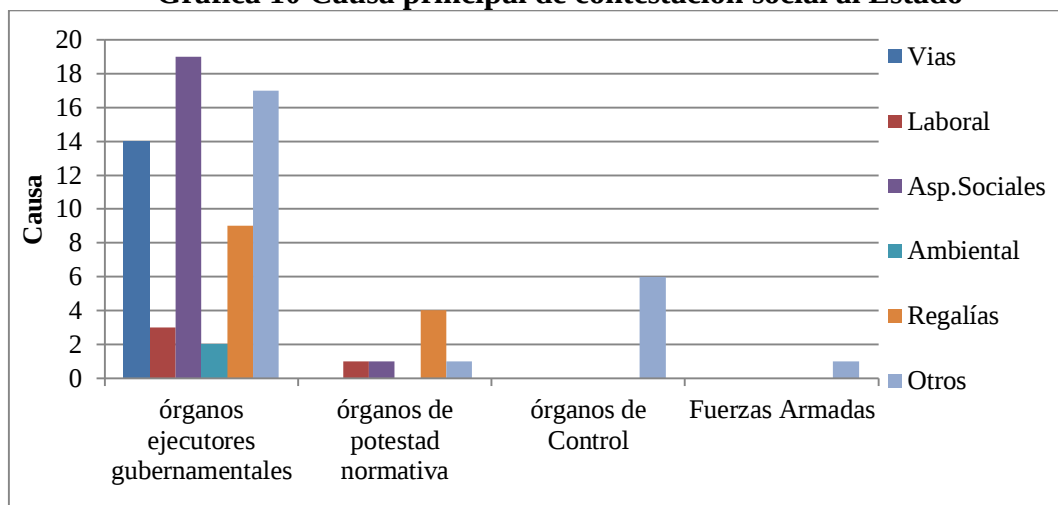


Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP (ACP A. , 2010-2012). Cálculos propios.

Las querellas enfocadas a reclamación de las distribuciones de los beneficios del petróleo por parte del Estado (Tipo 3) fueron las segundas con mayor repetición. Mientras que el principal adversario estatal fue relacionado con entidades gubernamentales ejecutoras de niveles nacional, departamental y municipal.

Las peticiones más recurrentes al Estado por parte de la contestación social relacionada con hidrocarburos es la de aspectos distintos o no directamente relacionados con la industria (laboral, contratación de bienes y servicios, servidumbres, ambiental). Las mayores demandas son aquellas que, por descarte, no están incluidas en las distintas categorías de causa principal, es decir la de “otros” seguidas por aspiraciones sociales, vías y regalías.

Gráfica 10 Causa principal de contestación social al Estado



Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP (ACP A. , 2010-2012). Cálculos propios.

Como se mencionó anteriormente, hay incidentes que afectan la normal operación de la industria pero en donde el adversario y las solicitudes son hacia el Estado. Un ejemplo de esto es lo sucedido en el departamento de Putumayo a finales del año 2012, en donde se presentaron bloqueos en cerca de diez (10) municipios del departamento. Allí se alegaba que “la sociedad putumayense ha soportado el abandono y con ello la continua violación de nuestros derechos humanos, planteamos la movilización como única forma de ser escuchados, si no se nos escucha ocuparemos el territorio urbano y responsabilizamos a las autoridades, los campesinos de piñuña y el corredor del río Putumayo están confinados a no trabajar, hablo de minas y bombarderos y ametrallamiento” (Mesa de organizaciones sociales, 2012). Además, se presentan alegatos agrupados en tres grupos, tales como: paz y derechos humanos; sobre tierra, territorio y recursos naturales y crisis social, política y económica y se encuentran demandas como:

- “No seguir estimulando la guerra para que se haga más inversión social”.
- “Abogamos por la abolición de la tercerización y precarización del trabajo, exigimos dignificación en el empleo y estabilidad laboral. Y que se reconozca al campesino no sólo como un productor de vida sino también como un generador de paz.”

- “Que se reconozca el trabajo artesanal de los mineros como una actividad cultural y económica para el sostenimiento de sus familias.”
- “Exigir el Gobierno Nacional y a las FARC-EP el cese bilateral al conflicto político, social, económico y armado que se está desarrollando en nuestros territorios.”
- “Desarrollar las constituyentes por la paz, como única herramienta democrática donde participa el pueblo a través de mesas de diálogo en cada municipio con su único objetivo de dar cumplimiento a las actas de acuerdos incumplidos y demandas exigidas por las demás organizaciones y sectores sociales” (Mesa de organizaciones sociales, 2012).

En los incidentes directos a la industria se plantean por su lado querellas puntuales, con aspectos puntuales como el aumento salarial, o el cumplimiento de compromisos adquiridos o hechos puntuales como la pavimentación de las vías en trayectos y zonas puntuales. En otras palabras, las demandas de los contestatarios a la industria son puntuales, con una atención a satisfacción de las mismas. Mientras que las del Estado hacen parte de una situación de abandono, como lo afirman, y en general buscan solicitudes generales sin un plan de atención o implementación; aunque en ocasiones sí contiene querellas puntuales como lo son las relacionadas con bienes públicos como las vías y servicios públicos.

Así es y debería ser

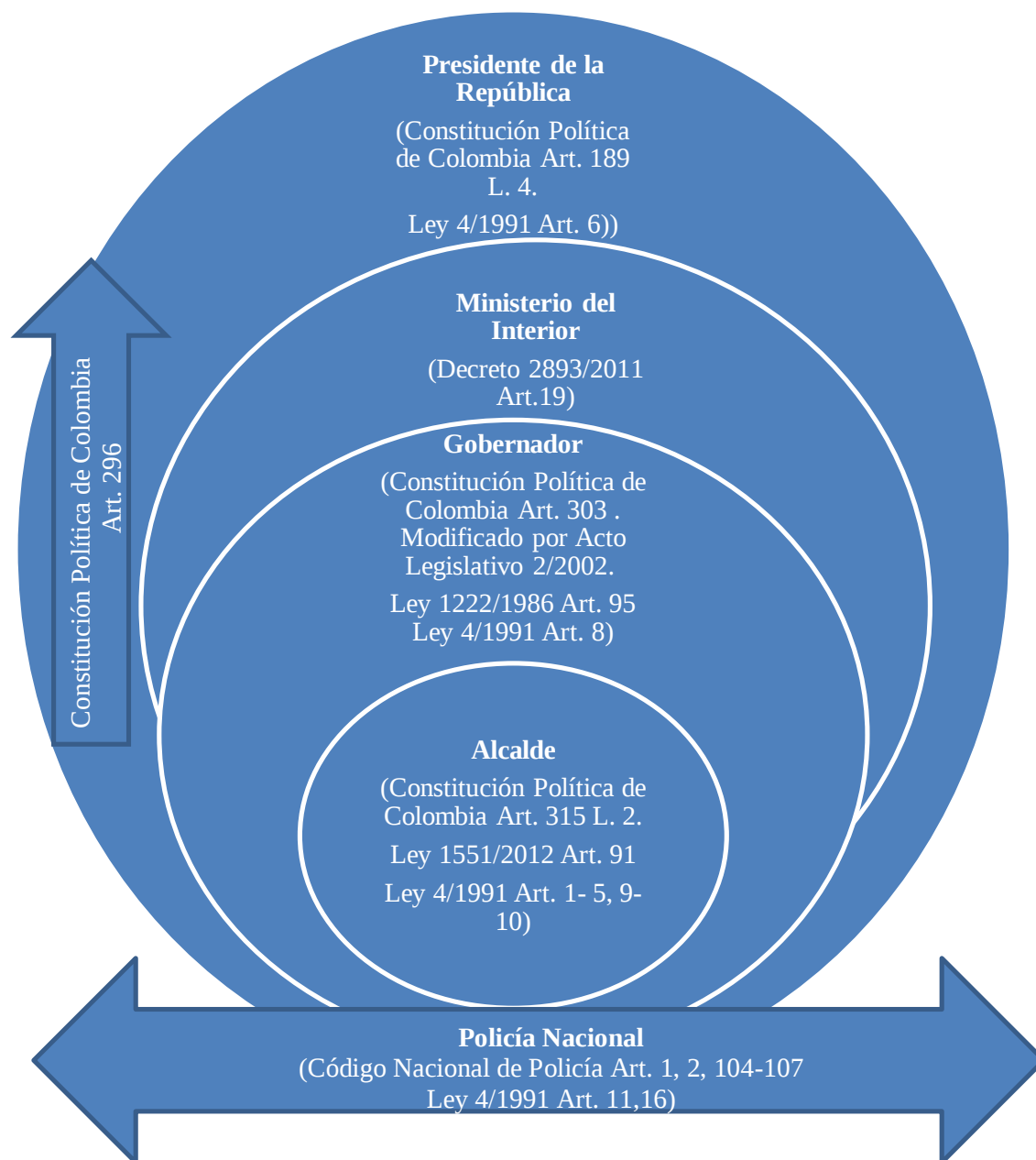
El Estado colombiano cuenta con una serie de herramientas y funciones que le permiten actuar frente a situaciones que puedan afectar el orden público en el territorio nacional (como se ilustra a continuación). De acuerdo con la legislación vigente, el primer responsable de conservar el orden público – que puede estar afectado por asonada, disturbios o bloqueos- es el Alcalde, quien debe garantizar la vida, honra, bienes y derechos y libertades propios de todos los habitantes de sus jurisdicción. La eliminación de las perturbaciones del orden público está a cargo de la Policía Nacional, quien sólo podrá actuar bajo órdenes del Alcalde –Jefe de Policía en el Municipio-.

Ahora, la conservación y restablecimiento del orden público mediante actos u órdenes del Presidente de la República es de preferencia sobre los de los Gobernadores, y de éstos sobre los de los Alcaldes (Ver Anexo #3).

Por los alcances de esta investigación, no se va a hondar en el actuar de las autoridades territoriales sino en las de nivel nacional, tales como Ministerios, debido a que se tuvo acceso a las mismas y se logró identificar estrategias o iniciativas públicas frente a la contestación social relacionada con hidrocarburos. Además, no se tiene datos estadística de cuál fue la gestión emprendida por las autoridades locales en ninguno de los 1.254 casos analizados.

Generalmente, los Ministerios involucrados para la atención de bloqueos a las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos en Colombia son los del Interior, Minas y Energía y Defensa Nacional; así mismo, se pueden ver involucrados, de acuerdo a las demandas de la contestación social otras entidades como Ministerio de Transporte, Trabajo, Ambiente, Salud y entidades de orden nacional como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la ANH e Instituto Nacional de Vías (INVIAS). No sobra recordar que la entidad nacional competente en temas de orden público es el Ministerio del Interior, mas no siempre es la entidad con capacidad de respuesta frente a las demandas de la población. Por esta razón, se busca dar una respuesta articulada con oferta institucional a las querellas; realmente ¿Qué tanto hay por ofrecer frente a todo lo que se demanda?

Ilustración 5 Competencias y alcances de las autoridades para el mantenimiento del orden público



Fuente: (Ver Anexo #3). Elaboración propia.

Las autoridades nacionales tienen tres fuentes principales (sólo por nombrar), y que en el caso de la contestación social relacionada con hidrocarburos son las más frecuentes, por medio de las cuales se enteran de situaciones que afectan el orden público. Entre ellas, la Policía, las autoridades municipales y la industria. Las instituciones buscan elaborar una respuesta coordinada que consiste en enviar delegados a las zonas, en específico se está trabajando en tres aspectos: coordinación permanente con la gobernabilidad, en todas las etapas de los procesos, para llegar a la solución; coordinación a nivel nacional con el nivel territorial; y capacidad de reacción (logística – comunicación)⁵⁰. Sin embargo, la realidad es que tal organización no es tan clara ni tan exitosa, debido a que los representantes del gobierno nacional asisten a encuentros de negociación en donde, según la población, asisten funcionarios sin poder de decisión. Sumado a ello, hay casos en los que se adquieren compromisos por parte de entidades y funcionarios que realmente no se pueden cumplir, generando en sí mismo mayor contestación social (Ver Ilustración 4-prometer). Al tiempo que asisten personas que no están en la capacidad de resolver el choque de intereses entre las partes y camino al incidente –generalmente proporcionado por alguna empresa- se enteran de los acontecimientos. Una estrategia de “apagar el incendio” o superar la situación normal, más no atender realmente la demanda de la contestación social, lo que generalmente se traduce en mayor cantidad de bloqueos.

En otras palabras, el Estado no cuenta con herramientas técnicas y prácticas para gestionar la contestación social, es como si se fuera a negociar la compra de un bien sin tener dinero con el cual adquirirlo. El incumplir compromisos no sólo incentiva más contestación social, también debilita la percepción del Estado por parte de la industria y de los contestatarios. En los incidentes analizados, se presentan casos en el año 2012 que reclaman incumplimientos pactados en el año 1995, como ocurrió en Putumayo.

⁵⁰ Palabras de funcionario del Ministerio de Defensa Nacional en el “Taller Atención de Conflictividad y manejo de crisis sociales en la industria petrolera” organizado por los Ministerios del Interior y de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Asociación Colombiana del Petróleo en el mes de abril del 2013.

Retomando lo planteado por Schock (Ver Ilustración 4) y conforme a lo que se conoce del comportamiento del Estado a nivel nacional frente a la contestación social, se podría decir en términos generales, y al igual que las empresas, que se realizan todas las grandes respuestas. La contestación social es ignorada por el Estado, o de lo contrario no habría tal número de incidentes ni tampoco se recurriría tan usualmente a métodos como los bloqueos; de hecho, no se le da atención en lo local ni regional a la contestación, y mucho menos a nivel nacional, a menos que exista disrupción.

Las amenazas no son generalmente atendidas por el Estado, a menos de que éstas signifiquen una gran afectación (ciertas compañías, intereses en algunos o influencia mediática) y sean remitidas o priorizadas por la industria. Hay ocasiones en las que empresas se comunican directamente con funcionarios públicos con el propósito que atiendan las solicitudes por parte de la población civil en las zonas de operación; así mismo se ejerce presión por medio del gremio. Cuando se atienden las amenazas, sucede lo mismo que cuando se materializa el hecho, se busca conciliar con la otra parte, por lo cual se realiza una serie de encuentros en donde asisten –como ya se mencionó- el Estado con poca o débil capacidad de respuesta institucional. Con el uso de gestos simbólicos como asistir a la zona del hecho y adquirir compromisos se espera levantar el incidente o evitar que se materialice, se realizan promesas que en parte ignoran, reforman y reprimen la contestación social al no gestionarla con respuestas estructurales (frente a demandas como las anteriormente descritas en Putumayo) o de real cumplimiento (frente a querellas puntuales como las viales).

Al mismo tiempo, se responde buscando reformar a la contra parte por medio de explicaciones de los alcances de todas las partes y la realidad frente a la atención de las demandas. Lo cual, como es de esperarse, no siempre es bien recibido por los contestatarios.

La represión es usada por el Estado, según ellos lo indican, como una última opción. Además, se realizan acusaciones y afirmaciones como que los manifestantes están aliados con la guerrilla, o que hacen parte de acciones terroristas. Un método de represión mediático que puede tener afectación física sobre los contestatarios. Si hay alteración del orden público y se están cometiendo delitos se cuentan con herramientas

descritas en la Ley 1551/2012 Art. 91, tales como: “a) restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos; b) decretar el toque de queda; c) restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; d) requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley; e) dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores.”

Entre la actuación del Estado a nivel nacional, no hay criterios de intervención. Es decir, cuándo intervenir, por qué en unas y no en todas, cómo hacerlo, quiénes responden, este es un factor que evidencia la limitada respuesta estatal y demuestra debilidad para atender y prevenir contestación social.

Antes de continuar, conviene enunciar uno de los hallazgos y dinámicas del sector hidrocarburos y el Estado con respecto a la contestación social. Este es la estrecha relación e interacción que existe entre las dos. La industria es usada no sólo por los contestatarios para llegar al Estado, éste a su vez usa a la industria para llegar a zonas en donde no siempre tiene presencia. Es un hecho que las autoridades a nivel territorial no tienen tan fácil acceso a las autoridades de nivel nacional.

Iniciativas

Como parte de las iniciativas gubernamentales encontradas por esta investigación en las cuales se ve influencia de la contestación social se encuentra la estrategia social 2013-2014 de la ANH, en donde con el propósito de darle viabilidad a las operaciones de hidrocarburos en el país se realizaron una serie de convenios y programas con otras instituciones, tales como: Ministerio del Interior, Ministerio de Minas y Energía, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Algunas de estas entidades se ven involucradas directamente en la atención de la contestación social, como lo son los Ministerios cuya competencia no necesariamente es la de mantener el orden público en el país, ni atender la contestación social directamente relacionada con hidrocarburos, mas se involucran

en planes con el propósito de permitir la normal operación de la empresas y así mismo alcanzar la metas establecidas en el plan nacional de desarrollo.

Es de gran importancia, resaltar que estás iniciativas son interinstitucionales, lo que permite evidenciar que se toma acción de acuerdo a las competencias de cada entidad, así como una respuesta coordinada por parte del Estado. Llama la atención que algunas de estas iniciativas hacen parte de las estrategias establecidas por Ostrom (2004) para resolver los problemas de la acción colectiva, como: suministrar información exacta de recursos naturales, flora fauna, escenarios de bajo costo para la resolución de conflictos, mecanismos para la discusión y debate, mecanismos institucionales para organizaciones sociales.

Ilustración 6 Estrategia social para el sector hidrocarburos⁵¹



Fuente: (ANH A. N., Estrategia Social del sector hidrocarburos, 2013)

Las estrategias planteadas, tienen un costo de más de 14 mil millones de pesos, y de éstas, seis pueden estar relacionadas directamente con la atención y prevención de la contestación social relacionada con hidrocarburos y en especial con la

⁵¹ A la fecha de elaboración del presente documento, se tiene conocimiento que el documento normativo que se elaborará es una Guía Técnica.

materialización por medio de bloqueos. No sobra mencionar que la generación de contestación social no se puede evitar, se pueden gestionar algunas de las querellas más comunes y propender porque no se materialicen en actos como los bloqueos o la obstrucción de vías.

Estas iniciativas responden a las solicitudes que la ANH ha recibido, como autoridad encargada de promover el aprovechamiento óptimo de los recursos hidrocarburíferos del país y de su administración, por parte de autoridades y población civil con respecto a la gestión de las compañías. Los programas relacionados directamente con la atención o prevención de la contestación social como métodos no violentos de intervención física son:

Tabla 9 Iniciativas gubernamentales frente a la contestación social de hidrocarburos

Programa	Etapas	Institución	Resumen
Guía Técnica Colombiana Buenas Prácticas Sociales	Prevención	Ministerio de Minas y Energía, y ANH	Estandarización de buenas prácticas sociales para hidrocarburos.
Programa de regionalización del Sector	Prevención y atención	Ministerio de Minas y Energía, y ANH	Espacios presentación del sector en Norte de Santander, Arauca, Casanare, Meta y Putumayo para aclarar alcances y deberes de la industria y beneficios de la actividad.
Alianzas para la prosperidad	Prevención	Ministerio del Interior, y ANH	Estructurar un Sistema de Información Geográfico que permita contar con toda la información socio política de las diferentes regiones donde se desarrolla el sector hidrocarburos (construir un observatorio de conflictividad social en materia de hidrocarburos). Difundir el conocimiento y análisis de los impactos de la industria petrolera en departamentos y municipios donde opera la locomotora.
Diálogos Tripartitos	Prevención	Ministerio del Interior, y ANH	Desarrollar espacios de conocimiento mutuo entre la industria, las comunidades étnicas y el gobierno.
Programas en Beneficio de las Comunidades (PBC)	Prevención	PNUD, y ANH	Fortalecimiento de la ANH en sus capacidades institucionales para la planificación, seguimiento y evaluación de los PBC, logrando consolidarlos como una herramienta fundamental para la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en el país.
Centro Nacional de Transformación de conflictos	Atención	Ministerio del Interior, y ANH	Estructurar un equipo capacitado para analizar y dar solución pacífica a los conflictos sociales en el país.
Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva	Prevención	Ministerio de Minas y Energía	Aumentar la transparencia en los pagos de empresas petroleras y mineras a los gobiernos y entidades ligadas a los gobiernos (regalías e impuestos).

Fuente: (ANH A. N., Estrategia Social del sector hidrocarburos, 2013) (EITI, 2013)

Las iniciativas anteriormente enunciadas se encuentran en desarrollo o en su fase inicial, por lo cual convendría hacer una revisión y evaluación de la incidencia de éstas sobre el comportamiento de la contestación social en hidrocarburos. Gran parte de estos proyectos se realizan de la mano de la industria, en donde hacen parte del diseño y ejecución de la misma, mientras la población o contestatario no tienen realmente parte en la estructuración de las mismas. De hecho, miembros del actual gobierno reconocen que la industria debe “ (...) hacer las cosas por convicción, sembrar las cosas en la región; porque sin licencia no se puede hacer un proyecto, o por lo menos en Colombia, y esa licencia social no es sólo con lo que me toca obligatoriamente es un socio a largo plazo que voy a tener permanentemente.”⁵²

Además de estos programas, existió en el año 2011 una incidencia en la política por parte de la contestación social, en la elaboración de la Ley de Seguridad Ciudadana por parte del entonces Ministerio del Interior y de Justicia. Ya que reiteradas veces sus promotores aceptaron que a raíz de la demanda de atención a bloqueos por parte del sector hidrocarburos, se buscó la penalización de dichos actos.

⁵² Palabras de la Viceministra de Energía, Natalia Gutiérrez, Foro Semana: Colombia en camino a estándares internacionales. 17 de septiembre 2013- Bogotá.

PARA TENER EN CUENTA

En el siguiente segmento se presentaran algunos de los elementos generales a tener en cuenta después de la investigación realizada.

- La contestación social, en general, es un proceso de interacción basado en contraposiciones entre las partes (actores sociales e instituciones con diversos grados de organización, instancia pública o privada) reconocidas entre sí; tal proceso tiene un desarrollo episódico, temporal y público; en caso de que los reclamos (de tipo político, social, ambiental, etc.) se logran resolver -total o parcialmente- entonces se verán afectados los intereses de al menos una de las partes; lo cual implica el ejercicio de acción colectiva innovadora (Por movilización colectiva a través de demandas y medidas de presión social, como movilizaciones, marchas, huelgas, bloqueos, protestas etc., comúnmente acciones de acción política no violenta). Por esto mismo, no es de asombrar que se presente.
- La contestación social relacionada con hidrocarburos en Colombia usa generalmente métodos de acción no violenta enmarcados en la no cooperación; tales como bloqueos, y acciones formales. Teniendo como principal adversario a las empresas mixtas, empresas privadas y órganos ejecutores. En donde la querrela más solicitada es la relacionada con el tema laboral. Y el tipo de contestación buscaba adquirir beneficios por la presencia de la empresa, seguida por incumplimientos del Estado. La contestación cobra cada vez más importancia, ya que tiene incidencia en la sociedad en aspectos de política, beneficios para la población, viabilidad de las operaciones y la necesidad y dependencia de desarrollar el sector energético en el país.
- Las demandas de la contestación social relacionada con petróleo y gas en Colombia presenta como factores característicos: a) solicita beneficios privados, cómo vamos unos pocos (temas laborales y de beneficio de la empresa), b) las demandas a las empresas son puntuales, buscan una

satisfacción específica como contratación o aumento salarial, c) al Estado se le realizan querellas más estructurales que no tienen una respuesta puntual ni una propuesta de atención, d) a diferencia que con la minería, no se solicita la no entrada o la detención de las operaciones.

- La contestación social conexas a las actividades de exploración, producción y transporte de hidrocarburos en el país es exitosa en su modalidad de bloqueo debido a: a) comportamiento de las amenazas, b) crecimiento en el incidente de obstrucción de vías, c) logro de respuesta por parte del Estado y de la industria, d) en la mayoría se logran acuerdos que benefician a los contestatarios, e) es un mecanismo también para reclamar incumplimientos, f) no genera mayores costos para los contestatarios; hace parte de una interdependencia en donde la industria y el Estado tienen más que perder, g) la respuesta de represión por parte del Estado y de la industria puede ser inicio de procesos penales o el uso de la fuerza pública.
- El Estado ha generado programas interinstitucionales para prevenir, atender y reprimir la contestación social, en especial la que hace uso de bloqueos.
- El repertorio de respuesta por parte de la industria y del Estado hace uso de acciones para ignorar, conciliar, reformar, reprimir y en especial prometer. Esta última acción se constituye como una acción que no atiende la contestación social, sino la situación puntual del bloqueo.
- La realización de operaciones de hidrocarburos en Colombia implica que las empresas realicen acciones de gestión del riesgo en los temas sociales, por lo cual debe contar con herramientas de recepción de contestación social y a su vez de gestión social.
- No se puede pensar, por lo menos con la información analizada, que hay una relación inversamente proporcional en donde a mayor inversión social menor contestación social. Los acuerdos alcanzados se deben cumplir, y buscar concertación de las partes en la ejecución de programas sociales.
- Debido a que parte de la contestación social materializada en bloqueos se pudo evitar, las empresas, la población y autoridades territoriales y comunitarios

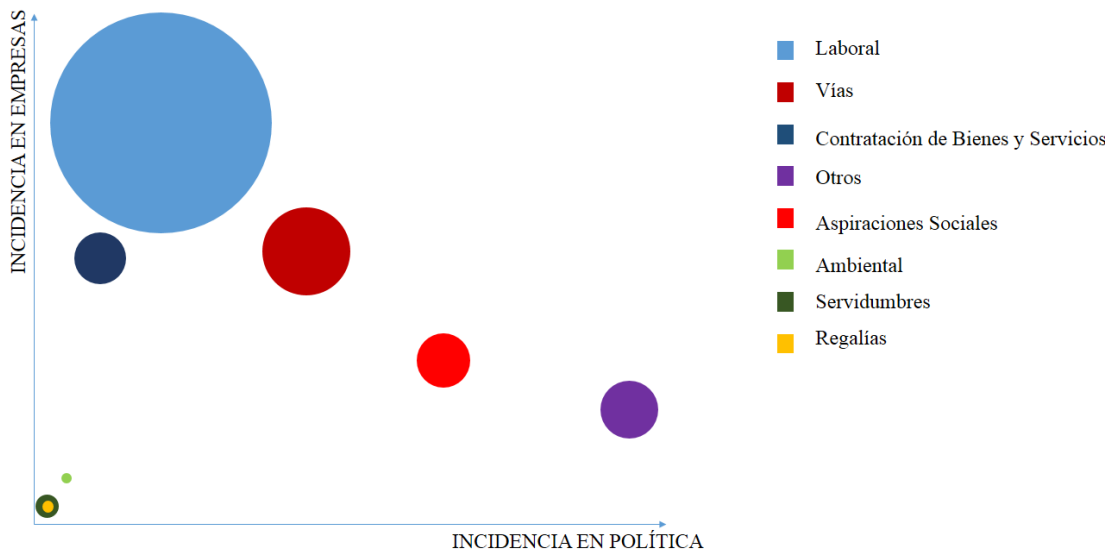
podrían desarrollar espacios de diálogo conjunto, no sólo entre lo nacional y las empresas, en donde se presenten: los alcances de cada una de las partes, se lleguen a acuerdos viables, se realice seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, se haga manejo de las expectativas de la población civil y qué tanto se pueden satisfacer, se realice control de la gestión de la industria.

- La industria se encuentra en una posición intermedia entre el Estado y la población parte de la contestación social. El Estado por medio de la industria logra acceder a la población, y viceversa.
- Recomendaciones:
 - Conviene realizar un análisis una vez desarrolladas y finalizadas las iniciativas gubernamentales con el propósito de identificar su incidencia en la contestación social. Por la coyuntura y recientes hechos presentados en el país (Paro agrario, Catatumbo, Paro minero, Paro de Transportadores, Paro Cafetero- 2013) sería útil realizar estudios comparativos de la contestación social por sectores y su comportamiento a nivel nacional.
 - Desarrollar estadísticas que cuenten con más información relacionada con las características de los contestatarios, las respuestas de las empresas y del Estado.
 - De acuerdo a estudios de conflictos sociales relacionados con minería y petróleo en la región andina de Latinoamérica, es importante “generar espacios de coordinación que permitan el uso eficiente de los recursos públicos provenientes del gas. El rol del gobierno central se centre en apoyar las iniciativas locales y regionales y ayude a resolver los conflictos locales y no los exacerbe. En esta misma línea, se espera que el Estado nacional brinde un marco legal que favorezca a la población y sus instituciones” (Hinojosa, Chumacero, Cortez, & Bebbington, 2012, pág. 240).
 - Establecer canales eficientes mediante los cuales puedan comunicar las demandas de la contestación social. “Las restricciones estructurales son

importantes sin duda en la determinación del balance de la salida y la voz en bienes individuales, pero la propensión a recurrir a la opción de la voz depende también de la inclinación general de una población a quejarse y de la invención de instituciones y mecanismos que puedan comunicar las quejas en forma barata y eficaz” (Hirschman A. , 1977).

- Un análisis más profundo de las situaciones debería considerar la relación entre las empresas operadoras y los contratistas, así como con los sindicatos. Varios de los incidentes de contestación social están relacionados con acciones formales realizadas por la Unión Sindical Obrera de la industria del petróleo de Colombia, principal sindicato de las relaciones con Ecopetrol S.A.

Ilustración 7 Incidencia de las demandas de contestación social



Elaboración propia

La anterior Ilustración, presenta la distribución estadística de las demandas principales, así como la incidencia que tienen en política y sobre las empresas. El tema laboral, es hasta ahora el más recurrente y en el que las empresas tienen mayor actuación. Mientras que las demandas de diferentes requerimientos, “otros”, es la frecuencia más alta al Estado y en la que más se han realizado programas para su atención.

Bibliografía citada

- Acevedo, T. (29 de 08 de 2012). La luz y el orden. *El Espectador*.
- ACP, A. (2010-2012). *Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales*. Bogotá.
- ACP, A. (2011). *Glosario Sistema de Monitoreo*. Bogotá.
- ACP, A. (2011). *Glosario Sistema de Monitoreo*. Bogotá.
- ACP, A. (2011). *Informe de Gestión Social 2010*. Bogotá: Asociación Colombiana del Petróleo.
- ACP, A. (2013). *Asociación Colombiana del Petróleo*. Obtenido de www.acp.com.co
- ACP, A. (2013). *Informe de Gestión Ambiental 2012*. Bogotá: Asociación Colombiana del Petróleo.
- ACP, A. (2013). *Informe de Gestión Social 2011*. Bogotá: Asociación Colombiana del Petróleo.
- ACP, A. (2013). *Informe Estadístico Petrolero*. Bogotá.
- ACP, A. C. (2002). *Guía de Gestión Socio-Ambiental*. Bogotá: Caja de Herramientas RSE.
- ACP, A. C., & Consejería Presidencial para la protección, d. i. (2010). *Protocolo de Atención a Contingencias por presiones sociales a la industria petrolera*. Bogotá.
- ANDI, A. N. (09 de 08 de 2013). *Caja de Herramientas RSE*. Obtenido de http://www.andi.com.co/cajadeherramientasrse/dequesetrata.aspx?mnu_id=45
- ANH. (N/D). *ANH*. Recuperado el 14 de 08 de 2013, de Cartilla: Cadena productiva de los hidrocarburos:
<http://www.anh.gov.co/media/cartillas/cadenaProductivaHidrocarburos.pdf>
- ANH, A. N. (2013). *ANH*. Recuperado el 06 de 2013, de http://www.anh.gov.co/flashpapers/para_ninos.pdf
- ANH, A. N. (2013). *Estrategia Social del sector hidrocarburos*. Medellín.
- Archila, M. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: Icanh; Cinep; Diakonia Acción Ecuánica Sueca.

- Arévalo, J. (2004). Teoría de juegos de negociación: una visión general. *Revista sociedad y economía*. Número 7.
- ARPEL. (2009). *Manual de Gestión de Riesgos Socio-ambientales y reputacionales*. Montevideo: SustentaRSE.
- Bebbington, A., & Bury, J. (2010). Minería, instituciones y sostenibilidad: desencuentros y desafíos. *Anthropologica*, 53-84.
- Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., Hinojosa, L., Burneo, M.-L., Warnars, X., & Bury, J. (2013). Anatomías del conflicto: la negociación de las geografías de la industria extractiva en los países andinos. En A. Bebbington, *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP;CEPES;GPC Grupo Propuesta Ciudadana.
- Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., Hinojosa, L., Burneo, M.-L., Warnars, X., & Bury, J. (2013). Anatomías del conflicto: la negociación de las geografías de la industria extractiva en los países andinos. En A. Bebbington, *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP;CEPES;GPC Grupo Propuesta Ciudadana.
- Brett, R., & Cante, F. (2011). Voluntad indómita como atributo esencial de la movilización colectiva y de la consolidación de la democracia. En R. Brett, F. Cante, & (. académicos), *La voluntad indómita: Fundamentos teóricos de la acción colectiva* (págs. 3-34). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Calderón, F. (. (2012). *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Cante, F. (2007). Acción política no violenta y negociación. En F. Cante, *Poder social. Algunas posibilidades en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Caracol Radio. (23 de 08 de 2013). *En Colombia nadie ha sido condenado por bloqueo de vías*. Obtenido de <http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/en-colombia-nadie-ha-sido-condenado-por-bloqueo-de-vias/20130823/nota/1956761.aspx>
- CINEP/PPP. (2012). *Minería, conflictos sociales y violación a los derechos humanos en Colombia*. Bogotá: CINEP/PPP.

- CINEP/PPP. (13 de mayo de 2013). *Cinep*. Recuperado el 13 de mayo de 2013, de http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=39&Itemid=90&lang=es
- CINEP/PPP. (2013). *CINEP/PPP*. Recuperado el 13 de mayo de 2013, de Categorías Base de datos Luchas Sociales: http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=53&Itemid=135&lang=es
- Colombia, E. (2013). Salarios, remuneración competitiva para retener al talento. *Colombia Energía*.
- Correa, H. D., & Rodríguez, I. (2005). *Encrucijadas ambientales en América Latina. Entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales*. San José, Costa Rica: Universidad para la Paz.
- Dixit, A. K., & Nalebuff, B. J. (1991). *Pensar estratégicamente: Un arma decisiva en los negocios, la política y la vida diaria*. (A. Varela, & A. Valls, Trans.) Barcelona: Antoni Bosch.
- Ecopetrol. (N/D). *Ecopetrol*. Recuperado el 14 de 08 de 2013, de El petróleo y su mundo: <http://www.ecopetrol.com.co/especiales/elpetroleoysumundo/introduccion.htm>
- EITI. (01 de 2013). *EITI*. Obtenido de Colombia to apply for EITI candidature early 2014: <http://eiti.org/news/colombia-apply-eiti-candidature-early-2014>
- El Espectador. (21 de 07 de 2011). Así vivieron los trabajadores de Campo Rubiales los disturbios de este martes. *El Espectador*.
- El Espectador. (16 de 05 de 2012). En Casanare, campesinos retuvieron por 14 horas a miembros del Esmad. *El Espectador*.
- El Tiempo, R. J. (09 de 2013). Usar capucha en protestas será agravante en judicialización. *El Tiempo*.
- Facultades de Ciencia Política y Gobierno, R. I. (2012). Acción Colectiva, los bienes y los males de la cooperación. En U. d. Rosario, *Fascículo Interactivo* (pág. Tomo VII). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Fontaine, G. (2003). *El precio del petróleo: Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO-IFEA.

- Fontaine, G. (2010). *Petropolítica: Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Gamson, W. (1975). *The Strategy of Social Protest*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Garay Salamanca, L. (. (2013). *Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- García Velandia, M. C. (2004). Las luchas sociales en Colombia: resistencia frente a la guerra. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 10, núm. 1, enero-abril, 155-174.
- Harman Ortiz, J. F. (2013). *Petróleo: Generalidades de la industria petrolera en Colombia*. Bogotá: INDEPAZ.
- Hinojosa, L., Chumacero, J. P., Cortez, G., & Bebbington, A. (2012). Conclusiones. En L. E. Hinojosa, *Gas y desarrollo: Dinámicas territoriales y rurales en Tarija-Bolivia*. La Paz: Fundación Tierra.
- Hirschman, A. (1977). *Salida, voz y lealtad: Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A. O. (1994). Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society. *Political Theory*, Vol. 22.
- INDEPAZ. (2013). *Petróleo: Generalidades de la industria petrolera en Colombia*. Bogotá: INDEPAZ.
- ISO, S. G. (2010). *ISO 2600*. Ginebra: ISO.
- Kirsch, S. (2013). Los conflictos sobre las industrias extractivas: una visión comparativa desde afuera. En A. (. Bebbington, *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina* (págs. 349-368). Lima: IEP; CEPES; GPC Grupo Propuesta Ciudadana.
- Kirsch, S. (2013). Los conflictos sobre las industrias extractivas: una visión comparativa desde afuera. En A. (. Bebbington, *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina* (págs. 349-368). Lima: IEP; CEPES; GPC Grupo Propuesta Ciudadana.

- McAdam, D. (2011). La innovación táctica y el rito de la insurgencia. En R. Bett, F. Cante, & (. académicos), *La voluntad indómita: fundamentos teóricos de la acción colectiva*. Bogotá: Editoria Universidad del Rosario.
- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Port Chester, New York: Cambridge University Press.
- McCarty, J., & Zald, M. (1973). *The Dynamics of Social Movements: Resource Mobilisation, Socia COntrol and Tactics*. Cambridge: Winthrop.
- Mejía Quintana, Ó. (2012). La desobediencia civil recargada: la insubordinación al ordenamiento desde los modelos de la democracia deliberativa. En R. Brett, & F. Cante, *La voluntad indómita: fundamentos teóricos de la acción colectiva*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Mejía Quintana, Ó., & Rodríguez, G. (2007). Desobediencia civil y violencia en acto: sobre los límites y desencantos de la democracia liberal. En F. Cante, *Poder social. Algunas posibilidades en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Ministerio del Interior, y. (2011). *Cartilla Ley de Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- MME, M. d. (02 de 09 de 2009). Resolución 181495. Bogotá.
- MME, M. d. (Septiembre de 2009). Resolución 181495. Bogotá.
- Orellana, R. (1999). Aproximaciones a un marco teórico para la comprensión y el manejo de conflictos socioambientales. En P. Ortiz, *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*. Quito: ABYA-YALA.
- Ostrom, E. (2004). Acción colectiva y derechos de propiedad para el desarrollo sostenible. Comprender la acción colectiva. *Punto de enfoque II*.
- Presidencia, d. (20 de 04 de 1953). Decreto 1056 Código de Petróleos. Bogotá.
- Rodríguez, I., & Correa, H. D. (2005). Lecciones, enfoques y retos en la transformación de conflictos socio-ambientales en América Latina la experiencia del programa "CyC". En I. Rodríguez, & H. D. Correa, *Encrucijadas ambientales en América Latina: Entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales*. Costa Rica: Universidad para la Paz. Programa CyC.

- Santandreu, A., & Gudynas, E. (1998). *Ciudadania en movimiento. Participación y conflictos ambientales*. Montevideo: CLAES, FESUR, TRILCE.
- Santandreu, A., & Gudynas, E. (1999). *Ciudadania en movimiento. Participación y conflictos ambientales*. Montevideo: CLAES, FESUR, TRILCE.
- Santiago, M. Á. (2013). Conferencia: Antecedentes de Gestión Social. Bogotá.
- Santos, J. M. (2011). *Ley 1450 de 2011. Plan Nacional de desarrollo: Prosperidad para Todos 2010–2014*. Bogotá.
- Sarti, C. (2007). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y El Caribe*. El Salvador: Icara.
- Scarlato, G., Acosta, P., Basanta, V., Blum, A., & Santandreu, A. (2005).
Articulaciói de instrumentos en la construcción de abordajes metodológicos paa la investigación participativa para el cambio, en Uruguay. En H. Correa , & I. Rodríguez, *Encrucijadas ambientales en América Latina. Entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales*. Costa Rica: Programa C y C, Universidad para la Paz.
- Scarlato, G., Acosta, P., Basanta, V., Blum, A., & Santandreu, A. (2005).
Articulaciói de instrumentos en la construcción de abordajes metodológicos paa la investigación participativa para el cambio, en Uruguay. En H. Correa , & I. Rodríguez, *Encrucijadas ambientales en América Latina. Entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales*. Costa Rica: Programa C y C, Universidad para la Paz.
- Schelling, T. O. (1960). *The strategy of conflict*. Cambrindge: Harvard University.
- Schelling, T. O. (1960). *The strategy of conflict*. Cambrindge: Harvard University.
- Schock, K. (2008). *Insurrecciones no armadas movimientos de poder popular en regímenes autoritarios*. (F. Cante, Trad.) Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Schock, K. (2008). *Insurrecciones no armadas, movimientos de poder popular en regímenes autoritarios*. (F. Cante, Trad.) Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Sharp, G. (1973). *The politics of nonviolent action*. Boston: Porter Sargent.

- Velasco, M. (2006). Cambio institucional y protesta social en Colombia 1964-2000: análisis de series de tiempo. *Colombia Internacional* 63, 70-87.
- Walter, M. (2011). Conflictos ambientales: enfoques y clasificaciones. En S. C. Álvarez Catalapiedra, *Convivir para perdurar: conflictos ecosociales y sabidurías ecológicas*. Barcelona: Icaira editorial, s.a.

Anexo # 1

Hidrocarburos en Colombia

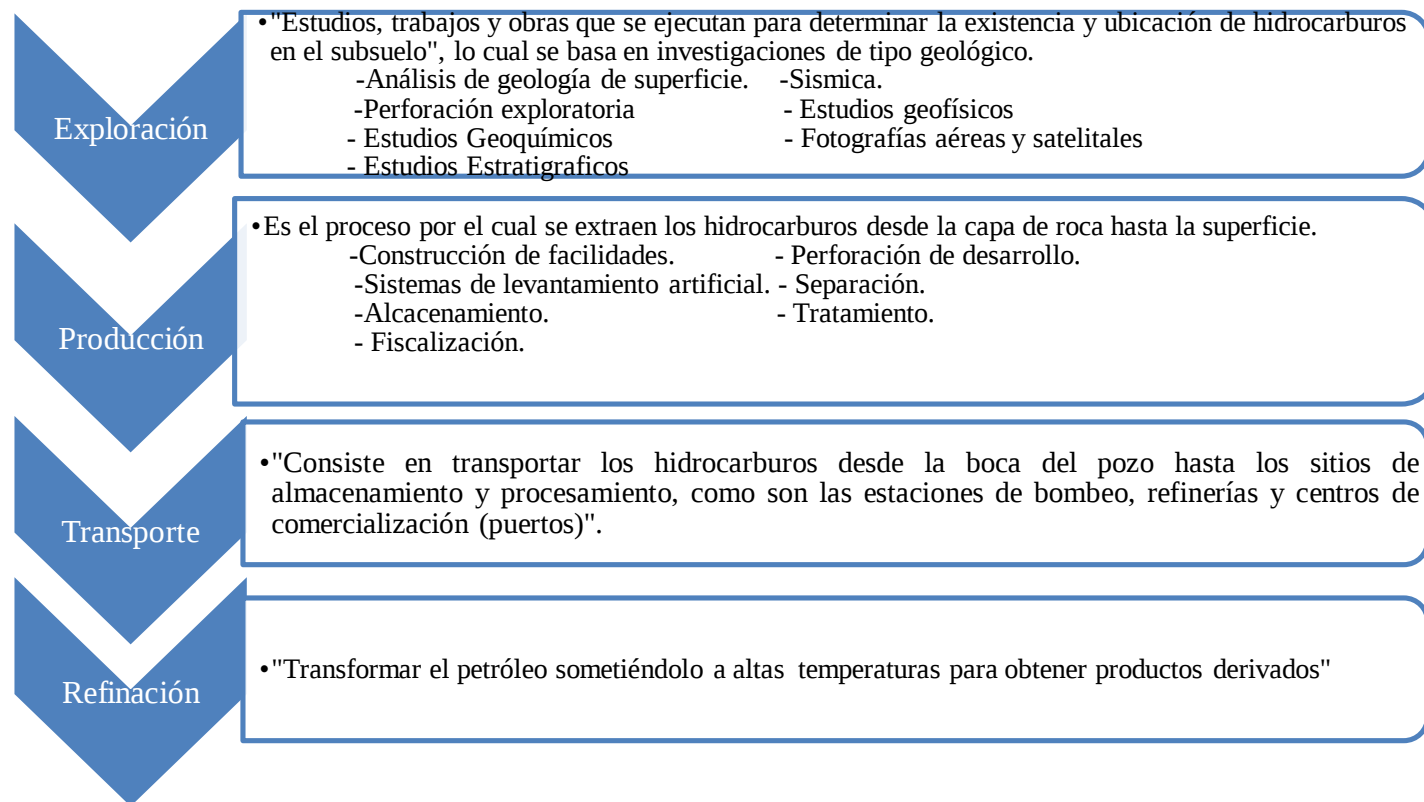
El presente Anexo tiene como propósito brindar elementos básicos de la actividad de hidrocarburos en Colombia al lector, que le permitirá contar con herramientas de comprensión del documento completo. Por tal razón, se hace uso de la legislación, parámetros contractuales vigentes y estadísticas que le permitirán tener una visión general del sector. En Colombia, de acuerdo al artículo segundo del Decreto 1056/1953 (Código de Petróleos), “El petróleo (mezclas naturales de hidrocarburos que se encuentran en la tierra, cualquiera sea su estado físico de aquéllas, y que componen el petróleo crudo, lo acompañan o se deriva de él) de propiedad de la Nación sólo podrá explotarse en virtud de los contratos vigentes celebrados” (Presidencia, 1953). Para empezar, conviene tener en cuenta lo siguientes conceptos:

- Hidrocarburos: “Compuesto orgánico constituido principalmente por la mezcla natural de carbono e hidrógeno, así como también de aquellas sustancias que los acompañan o se derivan de ellos” (MME, Resolución 181495, 2009).
- Petróleo: “Mezcla de hidrocarburos existentes en fase líquida a las condiciones del yacimiento y que permanece líquido a las condiciones normales de presión y temperatura en superficie, así como las impurezas contenidas en él” (MME, Resolución 181495, 2009).
- Gas natural: “Hidrocarburo que permanece en estado gaseoso en condiciones atmosféricas normales, extraído directamente de yacimientos que contienen hidrocarburos” (MME, Resolución 181495, 2009).
- Área Contratada: “Superficie y su proyección vertical en el subsuelo identificada, en la cual el contratista está autorizado para efectuar las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos” (MME, Resolución 181495, 2009).
- Campo: “Área en cuyo subsuelo existen uno o más yacimientos” (MME, Resolución 181495, 2009).

- Facilidades de producción: “instalaciones, plantas, vasijas de producción y demás equipos para las actividades de producción, separación, tratamiento, conducción y almacenamientos de hidrocarburos en el campo” (MME, Resolución 181495, 2009).
- Pozo: “Obra especializada de la ingeniería de petróleos consistente, en un hueco perforado a través del subsuelo, con el objeto de conducir los fluidos de un yacimiento a superficie” (MME, Resolución 181495, 2009).

En Colombia, la industria del petróleo -exploración, explotación, refinación, transporte y distribución- está declarada como de utilidad pública (Presidencia, 1953), y ninguna empresa realiza todas las etapas de la cadena productiva.

Ilustración Cadena productiva de los hidrocarburos afectada por contestación social



Fuente: (ANH, N/D) (Ecopetrol, N/D) (INDEPAZ, 2013) (MME, Resolución 181495, 2009). Elaboración propia.

A continuación, se presenta de manera general algunas de las actividades que se realizan en el sector de hidrocarburos, sus requerimientos para realizarlas y algunos de sus impactos ambientales. Es importante aclarar que para cada impacto se generan unas medidas de mitigación, reducción y compensación, y que muchos de éstos son temporales mientras se realiza la operación.

Etapas	Actividad	Actividades complementarias	Requerimientos	Impactos ambientales
Exploración	Análisis de geología de superficie	Imagen satelital Aerogravimetría, fotografía aérea Trabajo de campo Toma de muestras superficiales y Topografía	Firma del contrato E&P con la ANH	De muy baja significancia, casi nulos.
	Sísmica	Geofísica y Geoquímica	1. Certificación de presencia de comunidades étnicas-Ministerio del Interior 2. Certificación de existencia de territorio legalmente constituido o en proceso de titulación a comunidades étnicas- INCODER 3. De requerirse, solicitud y realización de Consulta Previa-Ministerio del Interior 4. Permiso de aprovechamiento de recursos naturales- Corporación Autonomas Regionales 5. Explicación a la comunidad de las actividades a desarrollar. Socializaciones 6. De requerirse, servidumbres, permisos y adquisición de tierras. 9. Sustracción temporal de áreas de reserva 10. En el caso de ser una sísmica que requiera vías se debe tramitar una Licencia Ambiental - ANLA. 11. En los casos en donde se deba realizar la actividad en las jurisdicciones de Corporinoquia, Corpoboyacá y Cormacarena se deben presentar Medidas de Manejo Ambiental (MMA) 12. Si se está en una zona con alta probabilidad de tesoros culturales en subsuelo se debe tener un plan de arqueología preventiva- ICAHN	Los impactos de la sísmica pueden ser: (Cuando está mal manejada) Afectación de cuerpos de agua superficiales y del subsuelo (acuíferos) Generación de residuos sólidos Afectación paisajística Afectación del suelo por el efecto de las topotrochas
	Perforación exploratoria	Obras civiles, movilización de equipos, Drilling, Workover, servicios de perforación	1. Certificación de presencia de comunidades étnicas-Ministerio del Interior 2. Certificación de existencia de territorio legalmente constituido o en proceso de titulación a comunidades étnicas- INCODER 3. De requerirse, solicitud y realización de Consulta Previa-Ministerio del Interior 4. Permiso de investigación científica para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental 5. Licencia ambiental-ANLA 6. Permiso de aprovechamiento de recursos naturales- Corporación Autónoma Regional. 7. De requerirse, servidumbres, permisos y adquisición de tierras. 8. En caso de necesitarse, Sustracción temporal de áreas de reserva 10. Plan de arqueología aprobado - ICAHN 11. Planes de Manejo Ambiental específicos 12. Formas 4CR aprobadas- MME - ANH	Captación de agua de fuentes superficiales y del subsuelo Ruido Generación de Residuos sólidos ordinarios o peligrosos Modificación paisajística Generación de vertimientos de agua a cuerpos de agua y suelo. Emissiones atmosféricas Desplazamiento de fauna Alteración de la capa vegetal del suelo en la zona de operación

Etapas	Actividad	Actividades complementarias	Requerimientos	Impactos ambientales
Producción	Explotación petrolera	Servicios petroleros, transporte interno por ductos, estimulación de yacimientos.	1. Certificación de presencia de comunidades étnicas-Ministerio del Interior 2. Certificación de existencia de territorio legalmente constituido o en proceso de titulación a comunidades étnicas- INCODER 3. De requerirse, solicitud y realización de Consulta Previa-Ministerio del Interior 4. Permiso de investigación científica para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental 5. Modificación de la Licencia ambiental-ANLA 6. Permiso de aprovechamiento de recursos naturales- Corporación Autónoma Regional. 7. Socializaciones 8. De requerirse, servidumbres, permisos y adquisición de tierras. 9. De requerirse sustracción definitiva de áreas de reserva forestal 10. Planes de Manejo Ambiental específicos 11. Permisos y autorizaciones de explotación y desarrollo de yacimientos de hidrocarburos-MME - ANH	Captación de agua de fuentes superficiales y del subsuelo Ruido Generación de Residuos sólidos ordinarios o peligrosos Modificación paisajística Generación de vertimientos de agua a cuerpos de agua y suelo. Emisiones atmosféricas Desplazamiento de fauna Alteración de la capa vegetal del suelo en la zona de operación
Transporte Oleoductos	Contrucción de ductos	Obras civiles	Para este caso de transporte por ductos, las actividades previas a la ejecución se deben aplicar para cada tramo en su respectiva área de influencia. En las actividades también se incluyen las estaciones de bombeo e instalaciones eléctricas. 1. Presentación del DAA Diagnóstico Ambiental de Alternativas - ANLA 2. Certificación de presencia de comunidades étnicas-Ministerio del Interior en el área de influencia de cada tramo del proyecto 3. Certificación de existencia de territorio legalmente constituido o en proceso de titulación a comunidades étnica para cada tramo del proyectos- INCODER 4. De requerirse, solicitud y realización de Consulta Previa-Ministerio del Interior 5. Permiso de investigación científica para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental 6. Licencia ambiental-ANLA 7. Permiso de aprovechamiento de recursos naturales (captación de agua, vertimientos, manejo de residuos, material de construcción, ocupación de cauce)- Corporación Autonomas Regionales 8. Explicación a la comunidad de las actividades a desarrollar. Socializaciones 9. De requerirse, servidumbres, permisos y adquisición de tierras. 10. En caso de necesitarse, sustracción definitiva de áreas de reserva forestal 11. Plan de arqueología- ICANH 12. Plan de contingencia	Afectación de cuerpos de agua superficiales cuando el ducto debe pasar en las cercanías a las rondas de los ríos o cuerpos de agua (se aplican obras subfluviales) Generación de residuos sólidos Afectación paisajística Afectación del suelo por el efecto de las excavaciones donde van enterrados los ductos Afectación a fauna de los diferentes ecosistemas por donde está el trayecto del ducto por motivo del ruido y movimiento generado en su etapa de construcción Durante la operación existe el gran riesgo de derrames por causa de atentados Nota: Para el caso de los ductos los mayores impactos se causan durante la construcción, ya que en la operación como tal al estar enterrados es imperceptible para las comunidades y no causan impactos ambientales, excepto que se presente una falla operacional, un intento de sabotaje para robar producto o un atentado.

Tabla Sísmica corrida (miles de km equivalentes)

Año	Privados	Estado (ANH y ECP)	Total sísmica
1994	1,03	1,18	2,21
1995	1,55	0,63	2,18
1996	1,53	0,62	2,15
1997	1,94	0,78	2,72
1998	1,25	0,83	2,08
1999	0,37	0,20	0,56
2000	1,17	0,19	1,36
2001	2,28	0,11	2,40
2002	1,56	0,51	2,07
2003	1,82	1,65	3,47
2004	5,87	0,90	6,77
2005	3,20	8,70	11,90
2006	16,50	9,99	26,49
2007	9,40	0,57	9,97
2008	12,48	3,80	16,29
2009	15,42	4,70	20,12
2010	23,45	2,51	25,96
2011	21,66	2,30	23,96
2012	15,05	3,16	18,21

Fuente: 1974-1999: Estadísticas anuales Ecopetrol. 2000-2012 Estadísticas ANH-ACP: Estadísticas ANH-ACP (ACP A. , 2013)

Tabla Evolución perforación exploratoria

Año	Perforados	Productores
1994	19	1
1995	13	2
1996	11	2
1997	11	4
1998	16	4
1999	13	2
2000	16	6
2001	14	2
2002	10	4
2003	28	6
2004	21	10
2005	35	16
2006	56	22
2007	70	29
2008	99	47
2009	75	36
2010	112	63
2011	126	35
2012	131	

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol, ANH y ACP (ACP A. , 2013)

Tabla Crecimiento porcentual de las luchas sociales en general vs. las de petróleo, oro y carbón (extractivas)

Año	Crecimiento porcentual todas las luchas	Crecimiento porcentual extractivas
2001	7	3
2002	6	3
2003	7	7
2004	9	5
2005	9	4
2006	8	9
2007	13	10
2008	11	7
2009	9	12
2010	11	16
2011	12	23

Fuente: Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP/PPP (CINEP/PPP, 2012). Cálculos propios

Tabla Número de bloqueos a las operaciones petroleras 2010- 2012

Trimestres	2010	2011	2012
Ene-Mar	20	52	92
Abr-Jun	19	30	68
Jul-Sep	37	47	72
Oct-Dic	15	42	76
Total	91	171	308

Fuente: Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales, ACP. (ACP A. , 2010-2012)

**Tabla Producción de crudo por departamento. Barriles Promedio Día
Calendario BPDC**

Departamento	2010	2011	2012
Meta	334.427	432.936	461.816
Casanare	130.760	159.913	166.847
Arauca	81.451	72.477	65.001
Santander	47.460	51.738	53.437
Boyacá	34.067	41.164	42.462
Huila	44.297	41.911	36.222
Putumayo	35.636	36.770	35.055
Tolima	35.938	32.054	32.655
Antioquia	18.887	20.604	24.986
Bolívar	12.011	14.894	15.109
Cesar	3.489	3.758	4.136
Norte de Santander	3.474	3.361	3.506
Cauca	905	839	974
Cundinamarca	858	902	772
Nariño	1.016	893	511
N.D.	636	800	421
Vichada	526	210	167
Sucre	29	31	29

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. (ACP A. , 2013)

Anexo # 2

Categorías y variables de análisis de contestación social relacionada con hidrocarburos

Con el propósito de conocer cuál es la incidencia de la contestación social alrededor del petróleo en Colombia desde el año 2010 en la política, se hizo uso de la base de datos denominada “Sistema de Monitoreo de Incidentes Sociales” de la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP). En el presente anexo, se presentará la definición de cada una de las variables del Sistema y de la investigación que fueron usadas.

El Sistema usa doce variables, sin embargo para la presente investigación sólo se tuvieron en cuenta diez (10) debido a que son las que más comúnmente cuentan con información y que fueron relevantes para la investigación. Para conocer los alcances de las mismas, se presenta a continuación el Glosario del Sistema en mención elaborado por la Asociación. Entre las variables se pueden categorizar en:

- Delimitación espacio temporal: Mes, empresa (s) afectada (s), departamento, municipio, área o bloque, fecha del suceso y cierre.
Entendiendo por Área/bloque, “(...) el área del municipio donde ocurre el incidente, el bloque adjudicado a la compañía al cual el incidente afecta y en lo posible el campo al que el incidente afecta.” (ACP A. , 2011)
- Tipo de incidente:
 - Amenaza vía de hecho: “(1) Situaciones en las que existe una amenaza directa o indirecta de que se lleve a cabo algún tipo de acción que afecte el normal desarrollo de las operaciones de las compañías. (2) Situaciones en las que las compañías consideran que existe alguna posibilidad de que se lleve a cabo algún tipo de acción desvinculada del fundamento normativo, que tenga efectos negativos sobre sus operaciones normales” (ACP A. , 2011).

- Vía de hecho: “(1) Situaciones en las que se lleva a cabo algún tipo de acción que afecte el normal desarrollo de las operaciones de las compañías – bloqueos de vías o prohibiciones de ingreso a los campos que vienen con exigencias hacia las compañías y que en algunos casos no corresponde a las compañías responder a esas exigencias. (2) Según la Sentencia T-533/01 de La Corte Constitucional una vía de hecho “constituye un abuso de poder, un comportamiento que se encuentra desvinculado de fundamento normativo alguno, un acto que traduce la negación de la naturaleza reglada de todo ejercicio del poder constituido” (ACP A. , 2011).
- Otros incidentes: “acciones legales o ilegales que no están dirigidas hacia las compañías directamente pero que puedan llegar a ser consideradas una alarma tanto para las compañías como para las autoridades municipales, departamentales y nacionales. Acciones o manifestaciones que puedan llegar a tener algún tipo de incidencia en las operaciones de las Compañías petroleras en el futuro (Vgr. Manifestaciones pacíficas dirigidas hacia las administraciones municipales o departamentales, convocatorias a manifestaciones o demostraciones de las comunidades, sindicatos, organizaciones, o grupos al margen de la ley)” (ACP A. , 2011).
- Acerca del incidente:
 - Breve descripción:“ (1) si se está reportando una amenaza de vía de hecho especifique si fue una amenaza directa o indirecta. (2) si se está reportando una vía de hecho especifique puntualmente si es un bloqueo de vía o un bloqueo selectivo y en qué punto/s de la vía. (3) si se está reportando otro incidente especifique su tipo. Se debe especificar el lugar puntual del incidente. Indique si los actores en el incidente son las JAC, organizaciones, autoridades locales y/o actores al margen de la ley” (ACP A. , 2011).

- Causas o motivos:
 - Vial: “inconformidades de las comunidades, organizaciones y/o autoridades locales frente al estado y/o deterioro de las vías debido a la actividad petrolera y el tránsito de carro tanques. El motivo vial puede hacer referencia a un incumplimiento de mantenimiento de alguna vía ya sea por parte de las compañías o por parte de las autoridades locales y/o regionales; puede hacer referencia a la solicitud y expectativa de mantenimiento, mejoramiento, y/o pavimentación.
 - Laboral: “las exigencias y/o expectativas de las comunidades, organizaciones y/o autoridades locales sobre aumentos salariales, manejo de la/s bolsas de empleo, cupos laborales, incumplimientos por parte de las compañías frente acuerdos laborales pactados, incumplimiento de pagos de salario, horas extras, bonos, etc. Cuando el actor del incidente es un sindicato se da por hecho que la exigencia y/o expectativa está relacionado con un motivo laboral” (ACP A. , 2011).
 - Contratación de Bienes y Servicios: “las exigencias y/o expectativas de las comunidades, organizaciones y/o autoridades locales sobre la contratación de bienes y servicios de la región. Hace referencia a las exigencias y/o expectativas de aumento en la contratación de bienes y servicios locales, en el precio a pagar por los bienes y servicios locales, en el número de compañías, uniones temporales, organizaciones y asociaciones locales que las operadoras deben contratar y los términos de esa contratación. También hace referencia a incumplimiento de pagos y contratos por parte de la operadora o sus contratistas con las compañías, uniones temporales, organizaciones y asociaciones locales” (ACP A. , 2011).
 - Aspiraciones Sociales: “hace referencia a las exigencias y/o expectativas de las comunidades, organizaciones y/o autoridades locales sobre responsabilidades estatales que en ocasiones están contempladas dentro de las inversiones sociales voluntarias de las compañías (Vgr.

Cubrimiento de las necesidades básicas de una comunidad como educación, salud, saneamiento básico, etc.) (ACP A. , 2011)”.

- Servidumbres: “reclamación, exigencia y/o expectativa de un miembro de la comunidad, asociación o entidad gubernamental frente a la actividad petrolera en predios ajenos. Puede ser negociación de servidumbres y expectativas muy altas sobre el precio a pagar o negociación de afectaciones en predios vecinos” (ACP A. , 2011).
- Ambiental: “reclamación, expectativa y/o exigencia frente a cualquier huella o señal que deja la operación de las compañías en su zona de influencia. Esta reclamación, expectativa y/o exigencia se hace frente al conjunto de posibles efectos negativos sobre el medio ambiente, modificación del entorno natural, como consecuencia de las obras y/u otras actividades de la industria (algunos ejemplos son reclamaciones por derrames de crudo, polvo causado por el tráfico de carro tanques, daños a cultivos, etc.)” (ACP A. , 2011).
- Otros motivos: “cualquier otra reclamación, expectativa y/o exigencia que no esté incluida en las seis (6) motivos o causas mencionadas anteriormente. Entre otros motivos pueden estar incluidos proyectos de ley como el de regalías, tierras, etc.” (ACP A. , 2011).

Entre otras categorías de análisis adoptadas, se encuentran dos adaptadas de la Base de Datos de Luchas Sociales del CINEP/PPP, a saber la de adversario y la de modalidad de lucha o contestación social. Estas categorías permiten conocer cómo es que opera la contestación social relacionada con la actividad de hidrocarburos en Colombia, además de conocer realmente de dónde se genera ese malestar o confrontación social que impulsa la manifestación de la contestación.

- Modalidades de lucha o contestación: hace referencia a las diferentes dinámicas por las cuales la contestación social se puede materializar. Como sub-categorías se encuentran:
 - Paros: “ceses explícitos de toda actividad, no solamente productiva, con unidad de propósito, mando y simultaneidad en el inicio y en el fin. En el caso obrero no hacemos la distinción entre las huelgas (que se producen en el marco legal vigente) y paros (por fuera de él). En ciertas condiciones estudiantiles y de trabajadores estatales, las asambleas permanentes y operaciones “tortuga” son una modalidad de paro” (CINEP/PPP, 2013).
 - Movilizaciones: “son las formas de acción social colectiva que hacen presencia temporal en espacios públicos. Incluye lo que comúnmente se designa como marchas, desfiles, concentraciones, demostraciones, plantones y manifestaciones en general” (CINEP/PPP, 2013).
 - Invasiones: “son todas las ocupaciones duraderas de predios rurales o urbanos para llamar la atención sobre necesidades relacionadas con la tierra o la vivienda, por cuanto no siempre persiguen apoderarse del predio. Se incluyen también las “recuperaciones” de tierras de antiguos resguardos” (CINEP/PPP, 2013).
 - Tomas de entidades: “se refieren a la ocupación transitoria de entidades e instituciones públicas y privadas” (CINEP/PPP, 2013).
 - Bloqueos de vías: “son obstaculizaciones a la circulación del tránsito en calles y carreteras, mediante el uso de barricadas temporales. Recientemente se designan también como “cortes de ruta”” (CINEP/PPP, 2013).
 - Disturbios: “son acciones directas que, independientemente de si se lo proponen o no los actores sociales, terminan en choques con la fuerza pública. Estas han sido denominadas por la gran prensa como

levantamientos, asonadas, pedreas, motines o disturbios” (CINEP/PPP, 2013).

- Huelga de hambre: “aunque suelen ser mecanismos extremos en otras modalidades de protesta, a veces se presentan aisladas de ellas y como una forma dramática de llamar la atención pública” (CINEP/PPP, 2013).
 - Acciones formales: mítines, reuniones de las asociaciones, inconformidad en la comunidad, manifestaciones escritas de desacuerdo.
 - Otros: Modalidades de contestación y/o luchas sociales que no estén incluidas en las anteriormente enunciadas.
-
- Adversarios: Se refiere a la contraparte frente a la cual la contestación social se manifiesta o está en desacuerdo. Entre las subcategorías se encuentran:
 - Órganos ejecutores gubernamentales: “de niveles nacional, departamental, municipal, distrital, áreas metropolitanas y corporaciones autónomas regionales” (CINEP/PPP, 2013).
 - Órganos con potestad normativa: “con capacidad de expedir leyes, ordenanzas, acuerdos, decretos y normas que regulan aspectos de la vida social, entre los cuales se incluyeron: Congreso, Asambleas departamentales y concejos municipales” (CINEP/PPP, 2013).
 - Órganos judiciales: “las fiscalías, los tribunales administrativos, jueces, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado” (CINEP/PPP, 2013).
 - Ministerio Público: Procuraduría, Personería y Defensoría
 - Órganos de Control: Contralorías
 - Entes privados: “sean entidades o personas naturales. Se desglosan en empresariales, del sector salud, del sector educativo y medios de comunicación” (CINEP/PPP, 2013). En el caso de la contestación social

para hidrocarburos si un incidente contemplaba una empresa privada y una mixta sin que existiera contrato de asociación se catalogaba como tal.

- Empresas Mixtas o Estatales: “de los ámbitos nacional, departamental, regional, municipal y distrital” (CINEP/PPP, 2013). Para el caso de la contestación social de hidrocarburos, se incluye esta subcategoría a la infraestructura de transporte por ductos, tales como oleoductos. Además, se incluía incidentes que podrían tener afectación o como adversario a dos empresas, mas si existe contrato de asociación se catalogaba como tal.
- Fuerzas armadas: “de policía y organismos estatales de seguridad” (CINEP/PPP, 2013).
- Grupos armados irregulares “insurgencia, paramilitares, bandas delincuenciales y bandas criminales” (CINEP/PPP, 2013).
- Otros: Adversarios que no estén incluidas en las anteriormente enunciadas.
- Sin adversario específico: Contestación social que no identifica un adversario puntual.

Anexo # 3

Catálogo de normas y medidas del Estado

En el presente Anexo, se presentan algunas de normas y medidas con las cuales cuenta el Estado Colombiano para conservación del orden público a nivel nacional, las cuales están categorizadas en orden constitucional y legal.

Constitución Política de Colombia

- **Artículo 37:** Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.
- **Artículo 189:** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:
4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.
- **Artículo 296:** Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.
- **Artículo 300:** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: 8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
- **Artículo 303:** En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos

institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente. La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos. Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido.

* Artículo modificado por Acto Legislativo 2/2002.

- **Artículo 315:** Son atribuciones del Alcalde:
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador. El Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.

Orden legal

- **Código de Régimen Departamental:** Decreto Ley 1222/1986
Artículo 95.-Son atribuciones de los gobernadores, las siguientes:
1. Mantener el orden en el departamento y coadyuvar a su mantenimiento en el resto de la República.
4. Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley.
6. Dar instrucciones a los alcaldes para la recta ejecución de las órdenes superiores; resolver las consultas que a este respecto se les ocurran, y dar cuenta de sus resoluciones al gobierno, cuando la gravedad del caso lo requiera.
7. Estatuir lo relativo a la policía local, de acuerdo con las leyes y ordenanzas.
13. Revocar los actos de sus subalternos que sean contrarios a las leyes u

órdenes superiores, a menos que dichos actos tengan carácter de definitivos, o corresponda su revisión a otra autoridad.

14. Dictar, en caso de urgencia o gravedad, con carácter de provisionales, órdenes y disposiciones administrativas que, no siendo de su incumbencia ordinaria, juzgue indispensables; pero siempre que para esto haya recibido delegación del gobierno, a quien corresponde aprobarlas definitivamente.

- **Código de Régimen Municipal: Ley 1551/2012**

Artículo 91. *Funciones.* Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9° del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.
4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.
5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.

Parágrafo 2°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo.

- **Normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones:** Ley 4/1991

Artículo 1º: Informes Generales de orden público. Los alcaldes deberán enviar informes sobre la situación general del orden público al correspondiente Gobernador, Intendente o Comisario, relacionados con la seguridad, tranquilidad y salubridad. La periodicidad de los informes será fijada por los Gobernadores, Intendentes y Comisarios. Los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá, deberán enviar al Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Gobierno, informes similares sobre la situación del orden público en su correspondiente jurisdicción. Dichos informes versarán sobre las situaciones gestadoras o fomentadoras de perturbaciones del orden público con precisión de las medidas que se han tomado y de las que deban

tomarse, para conjurar la situación, así como la solicitud precisa de la ayuda o colaboración que sea necesaria.

Artículo 2º: Informes Especiales de Orden Público. La obligación de rendir informes periódicos, no exime a los funcionarios respectivos de la obligación de remitir informes especiales cada vez que ocurran alteraciones del orden público que lo ameriten.

Artículo 5º: Formulación de Políticas, Medidas y Órdenes. La información sobre orden público a que se refiere la presente Ley servirá para definir la política, adoptar las medidas, impartir las órdenes necesarias y ejercer el control de prevención y conservación del orden público y la tranquilidad ciudadana.

Artículo 6º: Orden Público Interno. Corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Artículo 7º: Normas y Órdenes de Orden Público en lo Nacional. Para efectos de la conservación del orden público en el territorio nacional se aplicarán preferentemente y de manera inmediata las órdenes y decretos del Gobierno Nacional en materia de policía, frente a las disposiciones u órdenes expedidas por cualquier autoridad de las entidades territoriales.

Artículo 8º: Normas y Órdenes de Orden público en lo Departamental, Distrital, Intendencial, Comisarial y Municipal. Para efectos de la conservación del orden público en los departamentos, intendencias y comisarías, las órdenes y decretos del Gobierno Departamental, Intendencial o Comisarial, en materia de policía, expedidas de conformidad con los principios consagrados en la Ley, serán de aplicación preferente e inmediata frente a cualquier disposición u orden expedida por las autoridades municipales.

Artículo 9º: Normas de Orden Público en lo Municipal. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores y para efectos de la conservación del orden público, las órdenes y decretos del Alcalde en materia de policía, serán de aplicación preferente a las disposiciones y medias que adopten los inspectores y demás autoridades de policía de su jurisdicción.

Artículo 10º: El Alcalde como Jefe de Policía. El Alcalde es el Jefe de Policía en el municipio y el responsable de la preservación y mantenimiento del orden público en el mismo, con sujeción a lo dispuesto en esta Ley. Para el cumplimiento de lo anterior, el Alcalde deberá dictar las medidas de orden público que sean requeridas por el Presidente de la República, por el Gobernador, Intendente o Comisario, y las que considere indispensables cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

Artículo 11º: Órdenes a la Policía. La Policía Nacional, en el Municipio, estará operativamente a disposición del Alcalde, quien dará sus órdenes por intermedio del respectivo Comandante de Policía, o de quien haga sus veces. Dichas órdenes son de carácter obligatorio.

Artículo 12º: Revocación de decisiones de Policía. El Alcalde como Jefe de Policía en el municipio puede revocar las decisiones tomadas por los Comandantes de Estación o Subestación, o quien haga sus veces en relación con las contravenciones y demás decisiones de su competencia, cuando éstas sean violatorias de la legalidad o cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público.

Artículo 14º: Faltas disciplinarias de los gobernadores, intendentes, comisarios y alcaldes en materia de orden público. Los gobernadores, intendentes, comisarios y alcaldes, incurrirán en faltas especiales en materia de orden público, sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, cuando realicen una de las siguientes conductas:

- a.No rendir oportunamente los informes de que tratan los artículos 1 y 2 de esta Ley;
- b.Desconocer, injustificadamente, las determinaciones que sobre mantenimiento o restablecimiento del orden público se adopten de conformidad, con esta Ley;
- c.Utilizar indebidamente los recursos del Estado o de los particulares en actos que perturben la tranquilidad o seguridad pública;
- d.Dirigir, promover, instigar o participar en marchas, paros o motines ilegales, que alteren el orden público;
- e.Inducir, provocar o promover la ocupación de oficinas o edificios públicos o privados de manera que alteren el orden público, y
- f. Por no adoptar en forma oportuna las medidas adecuadas para preservar y restablecer el orden público en su jurisdicción.

Artículo 16º: Incorporación de la Policía Nacional para servicio exclusivo en los municipios. Cuando a juicio del Alcalde sea necesario incrementar la prestación del servicio de la policía en el territorio de su jurisdicción u obtener servicios especializados de la misma, los municipios podrán contratar con la Policía Nacional la incorporación del personal respectivo, el cual será asignado de manera exclusiva a atender las necesidades municipales requeridas por el Alcalde.

Cuando los municipios requieran servicios especializados tales como tránsito, turismo, control de menores, control de drogas, aspectos ecológicos, de ornato y de salubridad, entre otros, la Policía Nacional dispondrá la formación y capacitación necesaria del personal solicitado. Cuando la necesidad del servicio así lo exija la contratación podrá hacerse también con áreas metropolitanas, asociaciones de municipios o con dos o más municipios simultáneamente. Para la prestación de dicho servicio el gobierno reglamentará las condiciones que deberán cumplirse, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes factores: La ubicación geográfica, en el nivel socioeconómico, el tiempo de servicio

requerido, el presupuesto y la capacidad y disponibilidad económica del municipio.

- **Código de Policía Decreto 1355/1970:**

Artículo 1º: La policía está instituida para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan, por los medios y con los límites estatuidos en la Constitución Nacional, en la ley, en las convenciones y tratados internacionales, en el reglamento de policía y en los principios universales del derecho.

Artículo 2o. A la policía compete la conservación del orden público interno. El orden público que protege la policía resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad de la salubridad y la moralidad públicas.

A la policía no le corresponde remover la causa de la perturbación.

Artículo 104: Toda reunión o desfile público que degenera en tumulto o cause intranquilidad o inseguridad públicas será disuelto.

No se adelantará procedimiento alguno contra las personas que acaten las órdenes de la autoridad. En caso contrario serán puestas a disposición de la autoridad competente.

Artículo 105: La policía podrá impedir la realización de reuniones y desfiles públicos que no hayan sido anunciados con la debida anticipación.

Igualmente podrá tomar la misma medida cuando la reunión o desfile no cumplan los objetivos señalados en el aviso.

Artículo 106: Si en el momento de efectuarse reunión o desfile previamente anunciados, se advierte que las personas llevan armas, o cualesquiera otros objetos que puedan utilizar para agredir a otros o para dañar la propiedad pública o privada, se procederá inmediatamente a retirar tales armas u objetos

a las personas que los porten o a disolver la reunión o el desfile, según las circunstancias.

Artículo 107: La persona que con ocasión de reunión o desfile en sitio público infrinja las leyes penales o de policía, será capturada y puesta a órdenes de la autoridad competente.

- **Decreto 2893/2011:** Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior.

ARTÍCULO 2o. Funciones: El Ministerio del Interior, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:

5. Dirigir y promover las políticas tendientes a la prevención de factores que atenten contra el orden público interno, así como tomar las medidas para su preservación, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, las autoridades departamentales y locales en lo que a estos corresponda.

7. Apoyar y coordinar con el Ministerio de Defensa Nacional las instrucciones a impartir a la Policía Nacional para la conservación y el restablecimiento del orden público interno en aquellos asuntos cuya dirección no corresponda totalmente al Ministro de Defensa Nacional.

Artículo 17. Funciones del Despacho del Viceministro de Relaciones Políticas: Son funciones del Viceministro de Relaciones Políticas, además de las establecidas en el artículo 62 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Liderar la formulación, adopción y seguimiento de las políticas públicas del Ministerio dirigidas a fortalecer las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales y la gobernabilidad territorial; así como el orden público interno y la convivencia ciudadana.

ARTÍCULO 19. Funciones de la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana: son funciones de la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana, las siguientes:

1. Apoyar en coordinación con las entidades competentes la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas para el orden público interno y para prevenir, atender y controlar situaciones de riesgo que vulneren o amenacen a la población, en coordinación especial con las autoridades civiles y la fuerza pública.
2. Asesorar y apoyar al Ministro del Interior y velar por la conservación y restablecimiento del orden público en el territorio nacional en coordinación con el Ministro de Defensa Nacional, para lo cual podrá coordinar con los gobernadores y alcaldes, las políticas, planes operativos y demás acciones necesarias para dicho fin, de conformidad con la ley.
3. Coordinar con la Dirección de Derechos Humanos la atención a las denuncias sobre inminentes riesgos de violaciones o amenazas a los Derechos Humanos y dar curso a las mismas directamente o ante las autoridades competentes.
4. Promover la incorporación del componente de orden público y convivencia ciudadana en los planes de desarrollo regional y local, con el fin de fortalecer la política pública en esta materia y generar condiciones sostenibles de gobernabilidad.
5. Asesorar, apoyar y hacer seguimiento a gobernadores y alcaldes en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales en materia de restablecimiento y preservación del orden público y la convivencia ciudadana.
6. Diseñar políticas, planes y estrategias para la conservación del orden público en el territorio nacional, así como para entablar el diálogo con las comunidades y los diferentes sectores que se encuentren afectados por alteraciones del mismo.
7. Fortalecer los mecanismos y espacios de interlocución, entre el nivel nacional y territorial para atender las problemáticas relacionadas con el orden público y social.

8. Hacer seguimiento a la implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad -SIES-, en coordinación con la Subdirección de Infraestructura del Ministerio.
9. Apoyar la implementación y seguimiento a las estrategias de control policial en las entidades territoriales en coordinación con el Ministerio de Defensa.
10. Coordinar la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de convivencia y seguridad para el fútbol, y ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol.
11. Impulsar acciones de corresponsabilidad ciudadana y de cultura de la legalidad.
12. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
13. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
14. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Artículo 26. Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, FONSECON. El Fondo continuará funcionando como una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior como un sistema separado de cuentas cuyo objetivo es realizar gastos destinados a propiciar la seguridad ciudadana y la preservación del orden público.

Cuando para cumplir el objetivo antes mencionado se requiera la construcción de obras de infraestructura, las mismas se realizarán con recursos de Fonsecon, de acuerdo con la reglamentación vigente para tal efecto.

El Sector Administrativo de Justicia y del Derecho continuará teniendo participación en la asignación de recursos para los proyectos de infraestructura que desde el ámbito de su competencia guarden relación con el objeto del

Fondo. El presupuesto será definido a través de un comité interministerial conformado por el Ministro del Interior y el Ministro de Justicia y del Derecho o sus delegados.

Los recursos, funciones y demás asuntos concernientes a su administración continuarán rigiéndose por las normas legales vigentes.