

No. 10

Septiembre 2020

ISSN 590-9088

Documentos de Trabajo

La democracia ambiental frente a la expansión de la frontera petrolera: El caso del Piedemonte llanero

Autor:

Esteban L. Navarro Velásquez

La democracia ambiental frente a la expansión de la frontera petrolera: el caso del Piedemonte llanero

Esteban L. Navarro V.¹

¹ Esteban Navarro, ingeniero industrial de la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito, cuenta con estudios de posgrado en relaciones internacionales de la Universidad de Ginebra y Universidad de Leiden y es estudiante de último semestre de la Maestría de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Contacto: el.navarro@uniandes.edu.co

Documentos de trabajo

No. 10

Edición electrónica

Septiembre 2020

© Universidad de los Andes 2020

Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo – Cider

Esteban L. Navarro Velásquez

Autor

Cider - Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo

Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu

Bogotá, D.C., Colombia 117111

Teléfonos: 3394949, 3394999, extensiones 2664 - 2665

<http://cider.uniandes.edu.co>

Nathalia Franco Borrero

Directora del Cider

Roger Rossi Ballesteros

Gestor de Comunicaciones del Cider

Angie Lorena Morales González

Practicante de Comunicación del Cider

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo presentan resultados parciales de investigaciones o consultorías, ensayos y reflexiones académicas, y ponencias presentadas en eventos académicos, que profesores(as) e investigadores(as) del Cider presentan para su divulgación y discusión. Tienen una extensión mínima de 2,000 palabras y una estructura libre. Pueden publicarse en español u otros idiomas. Su público objetivo son académicos, estudiantes y profesionales interesados en las diferentes líneas de investigación del Centro. Los documentos de política no han sido evaluados por pares anónimos; su publicación es estudiada y aprobada por el Comité Editorial del Cider.

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes. El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

* “Los documentos de trabajo son documentos preliminares de carácter técnico o científico. Usualmente los autores elaboran documentos de trabajo para compartir ideas acerca de un tema o para recibir realimentación previa a una presentación formal con la comunidad científica o para publicar en una revista científica” (Colciencias. 2015. Modelo de Medición de Grupos de Investigación 2015, p. 51).

Tabla de contenido

Resumen	6
1. Introducción	7
2. Democracia ambiental y extractivismo	9
3. Marco teórico.....	12
4. Metodología.....	14
5. Hallazgos sobre derechos de acceso y democratización en el Piedemonte llanero	16
5.1. Bloque CPO-09.....	17
APE CPO9 y el Bloque Cubarral	17
APE CPO9: Pozo Lorito 1	19
Campo de Producción 50K	20
APE Taray.....	20
APE CPO9: Pozo Trogón 1	21
5.2. Bloque CPO-16.....	22
6. Análisis de resultados.....	25
6.1. Bloque CPO-09.....	25
6.1.1. Derecho de acceso a la información ambiental	25
6.1.2. Derecho a la participación pública en la toma de decisiones ambientales	26
6.1.3. Derecho de acceso a justicia en asuntos ambientales	27
6.2. Bloque CPO-16.....	28
6.2.1. Derecho de acceso a la información ambiental	28
6.2.2. Derecho a la participación pública en la toma de decisiones ambientales	29
6.2.3. Derecho de acceso a justicia en asuntos ambientales	30
6.3 Reflexiones sobre la democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú.....	30
7. Conclusiones.....	33
8. Referencias	35

Resumen

La expansión de la frontera extractiva ha generado conflictos y debates políticos sobre su impacto en los derechos humanos, la preservación ambiental y el desarrollo. Este modelo se ha acentuado en Latinoamérica dada la creciente influencia china en la región y el consiguiente boom de precios de materias primas y bienes de consumo. En ese contexto nace el Acuerdo de Escazú como el primer tratado sobre democracia ambiental en la región. Algunas investigaciones han permitido avanzar en la comprensión de cómo interactúan los actores en el proceso de toma de decisiones ambientales. No obstante, aún no es claro qué factores ayudan a profundizar la democracia ambiental en medio del complejo proceso de expansión de la frontera extractiva. Esta investigación busca explorar la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué factores facilitan o dificultan la profundización de la democracia ambiental en los procesos de licenciamiento ambiental en la frontera petrolera? Como estrategia metodológica se ha utilizado la sonda de plausibilidad aplicada a dos casos en el Piedemonte llanero mediante una matriz de análisis. Se concluye que el uso de mecanismos de participación en materia ambiental y el aprendizaje colectivo facilitaron la profundización de la democracia ambiental, mientras que esta última se vio dificultada por el carácter procedimental y administrativo de la participación en los procesos de licenciamiento ambiental, la falta de acciones vinculantes, la sentencia SU095/18 de la Corte Constitucional, y en fin, la estigmatización y las amenazas de muerte contra líderes y otras personas en el territorio. Estos hallazgos son importantes dada la expansión gradual de la frontera petrolera hacia tecnologías no convencionales, como el *fracking*, y la alta incertidumbre sobre sus efectos en el territorio.²

Palabras clave:

Democracia ambiental, frontera petrolera, Colombia, Acuerdo de Escazú.

² Este artículo hace parte del proceso de grado para la *Maestría de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo*. El trabajo fue dirigido por el profesor Gonzalo Vargas y la profesora María Cecilia Roa. Esta investigación recibió recursos financieros del proyecto Definiendo Justicia y Democratización Ambiental desde Territorios Hidrosociales en Latinoamérica del Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo.

1. Introducción

Los modelos de desarrollo basados en industrias extractivas han generado efectos adversos a nivel económico, social y ambiental (Bebbington *et al.* 2008). Desde el 2000, este modelo se ha acentuado en Latinoamérica dada la creciente influencia china en la región (Brand *et al.* 2016) y el consiguiente boom de precios de materias primas y bienes de consumo (Svampa 2013), que finalizó hacia 2014.

Este modelo ha hecho que la participación democrática de los habitantes en procesos de decisión sea cuestionada en lugares donde la frontera extractiva se expande, particularmente en la periferia (Dryzek 1996). En Colombia, la expansión ha causado un aumento de protestas sociales y conflictos socioambientales (Vargas 2019), pero también abrió una ventana de oportunidad para utilizar mecanismos de participación que permitan mejorar la toma de decisiones ambientales y los procesos de democratización (Roa-García 2017).

En este contexto, las Naciones Unidas introdujeron en 2018 el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, dando especial relevancia a los derechos de acceso a la información ambiental, a la participación en la toma de decisiones ambientales, la justicia en asuntos ambientales y protección a defensores y defensoras ambientales, con el fin de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones presentes y futuras.

El departamento del Meta ha sido el principal productor de petróleo en Colombia desde el año 2010 (Gamba 2017). Ese año, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) adjudicó 74 bloques para la exploración, explotación y producción de hidrocarburos en todo el territorio nacional (El Tiempo 10 de agosto de 2010). En el Meta, la Agencia asignó 29 bloques, entre los cuales se encuentran los bloques CPO09 y CPO-16. Estos dos representan la expansión del bloque Cubarral hacia el sur del departamento y sobre el Piedemonte llanero.

La progresiva expansión de la frontera extractiva petrolera en el Meta ha generado conflictos sociales, económicos y ambientales entre las comunidades, empresas petroleras e instituciones gubernamentales locales y nacionales (Observatorio de Conflictos Ambientales 25 de septiembre de 2017). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) ha sido clave en la expansión de la frontera extractiva dada su responsabilidad en otorgar las licencias ambientales (Decreto 3573, 2011). En el proceso de licenciamiento las comunidades han buscado la manera de ser escuchas y tenidas en cuenta para la toma de decisiones ambientales, mientras la expansión de la frontera se da en sus territorios.

Esta investigación busca entender qué factores facilitan o dificultan la profundización de la democracia ambiental en los procesos de licenciamiento ambiental en la frontera petrolera. Para ello, como metodología se aplica la sonda de plausibilidad (Levy 2008) a dos casos en el Piedemonte llanero mediante una matriz de análisis en la que se articulan:

- Los tres criterios de la democratización: incorporación, alcance y autenticidad (Dryzek 1996).

- Los tres derechos de acceso (Naciones Unidas 2018).

Para obtener la información, se realizaron quince entrevistas semiestructuradas en terreno, se revisaron documentos técnicos, administrativos y judiciales y se consultaron fuentes de prensa. El periodo de análisis fue entre el año 2011 y 2017.

Los hallazgos centrales de esta investigación se pueden resumir así:

- El uso de mecanismos de participación en materia ambiental y el aprendizaje colectivo *facilitaron* la profundización de la democracia ambiental.
- Mientras que esta última se vio dificultada por el carácter procedimental y administrativo de la participación en los procesos de licenciamiento ambiental, la falta de acciones vinculantes, la Sentencia SU095/18 de la Corte Constitucional, la estigmatización y las amenazas de muerte contra líderes y otras personas en el territorio.

Estos hallazgos son significativos dada la expansión de la frontera petrolera hacia el uso de tecnologías no convencionales como el *fracking*³ y la alta incertidumbre sobre sus efectos en el territorio.

El artículo se divide en siete secciones además de esta introducción. En la segunda se presenta la revisión de literatura sobre democracia ambiental y extractivismo. La tercera expone el marco teórico y la matriz de análisis derivada de los derechos de acceso y los criterios de la democratización. La sección cuatro presenta la metodología y métodos utilizados. Posteriormente, en la sección cinco y seis, se presentan los hallazgos y se interpretan los resultados encontrados. Por último, se proponen algunas conclusiones.⁴

³ *Fracking* es un término que se refiere al proceso de fracturación hidráulica, en el que una mezcla de arena, productos químicos y agua, a menudo denominada fluido de *fracking*, se inyecta en la roca en la base de un pozo perforado. El fluido puede inyectarse a lo largo de las capas de roca o verticalmente a través de la tierra, y está destinado a crear rutas adicionales para más reservas de gas. El gas se libera de estas fisuras explotadas en la roca de esquisto, y luego puede escapar a través del pozo antes de ser capturado en la cabeza del pozo (Oil & Gas IQ 2018).

⁴ Le agradezco a la profesora María Cecilia Roa por su guía y debates sobre la democratización ambiental, al Cider de la Universidad de los Andes y en especial a los líderes, organizaciones y personas del Piedemonte llanero que amablemente abrieron sus hogares y compartieron sus experiencias conmigo.

2. Democracia ambiental y extractivismo

Las industrias extractivas se definen como aquellas dedicadas a la explotación de yacimientos de hidrocarburos y de otros minerales, es decir petróleo, gas, carbón térmico y metalúrgico, metales preciosos (como oro, plata y platino), materiales de construcción (como calizas, arcillas y arenas), ferróniquel, hierro y esmeraldas (Restrepo 2019).

Los modelos de desarrollo basados en su expansión han generado una relación contenciosa y ambigua, debido a los efectos económicos, sociales y ambientales adversos, y no es claro qué tanto contribuyen o no al desarrollo (Bebbington *et al.* 2008). La expansión extractiva ha generado conflictos y debates políticos sobre su impacto en los derechos humanos, la preservación ambiental y el desarrollo (Bebbington *et al.* 2008). Particularmente en el Sur global, la expansión de las fronteras extractivas ha generado debates sobre la imposición de modelos de desarrollo capitalistas que limitan cosmovisiones alternas y generan desequilibrios de poder e información sobre el territorio (Leifsen *et al.* 2017).

Desde el año 2000, Latinoamérica ha jugado un papel fundamental en la exportación de materias primas a nivel global, impulsada en particular por el crecimiento de la economía china, cuyo gobierno ha optado por hacer préstamos a algunos países de la región los cuales deben pagarse en especie, con petróleo crudo, por ejemplo (Brand *et al.* 2016). Este tipo de relación comercial ejemplifica lo que Svampa (2013) define como el consenso de los *commodities*: “(...) un nuevo orden, a la vez económico y político-ideológico, sostenido por el *boom* de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo (...) que produce nuevas asimetrías y profundas desigualdades en las sociedades latinoamericanas.” (p. 31).

La expansión de la frontera extractiva en los Andes ha afectado los medios de vida de las comunidades toda vez que sus fuentes de agua han disminuido en calidad y cantidad (Brain 2017). Las prácticas de tenencia de la tierra han generado desplazamiento y las dinámicas de empleo no han mejorado las condiciones de los trabajadores locales (Brain 2017).

En el caso de los hidrocarburos, la expansión de la frontera petrolera ha afectado de manera desproporcionada a comunidades indígenas, migrantes y personas que habitan cerca de los yacimientos, los pozos, las refinerías, los oleoductos y las estaciones de servicio (O'Rourke y Connolly 2003). Además, la polución derivada de este tipo de industrias ha afectado la salud de adultos y niños, particularmente en los países en desarrollo (Von der Goltz y Barnwal 2019).

Los distintos problemas que tienen que enfrentar las comunidades a causa de la expansión de las industrias extractivas han retado el propio concepto de democracia, especialmente en la periferia⁵, porque el rol del Estado ha estado orientado a proteger sus imperativos capitalistas: el mantenimiento del orden interno, la competitividad internacional, la generación de ingresos, el desarrollo económico, la legitimidad de la economía política y la seguridad internacional (Dryzek 1996). El Estado se ha enfocado en generar arreglos institucionales que favorecen a corporaciones e intereses internacionales, más que los de los ciudadanos

⁵ La periferia se entiende como lugares que se usan para obtener materias primas que favorecen la acumulación de capital y que son usados para depositar los residuos de la transformación de dichas materias (Moore, 2011).

nacionales (Bebbington *et al.* 2008). Esto es particularmente importante porque el tipo de relación que exista entre las instituciones y el manejo estatal de los recursos naturales condiciona los resultados en términos de pobreza para las comunidades (Gamu, Le Billion y Spiegel 2015).

En el caso de Colombia, la expansión de la frontera extractiva petrolera, representada por el número de pozos exploratorios, creció de 35 en el 2005 a 131 en 2012 y se redujo de 113 en el 2014 a 21 en 2016, debido a la caída de precios a nivel internacional (Vargas 2019). Entre los años 2000 y 2015, se observó un aumento de protestas sociales y conflictos socioambientales causados por industrias extractivas en Colombia. Dichas protestas se originaron por conflictos sobre derechos políticos y civiles, socioambientales y distributivos, y se acentuaron más aún entre los años 2010 y 2015 (Vargas 2019).

En Colombia existen mecanismos de participación en materia ambiental:

- De tipo *administrativo* como las audiencias públicas ambientales, derechos de petición, terceros intervinientes⁶ y veedurías ciudadanas;
- Mecanismos *judiciales* como la acción de tutela y acción popular;
- Y mecanismos *políticos* como la consulta popular (Rodríguez y Muñoz 2009).

De acuerdo con Roa-García (2017), desde el año 2006, iniciativas populares, referendos, consultas populares y audiencias públicas han sido activadas en Colombia por las comunidades con el fin de cuestionar el modelo extractivo y reclamar poder en la toma de decisiones sobre el tipo de desarrollo que se busca en el territorio. Estas demandas se pueden interpretar como un proceso de democratización ambiental, entendido como la lucha de las comunidades por frenar la extracción de recursos naturales con el fin de detener o revertir la crisis ecológica que produce el modelo capitalista (Roa-García 2017).

La democratización busca llevar la democracia a la acción, priorizar la deliberación entre iguales para la toma de decisiones y profundizar las cualidades democráticas en áreas clave de la vida (Dryzek 1996). Este concepto es uno de los principales elementos teóricos de esta investigación y se explicará en detalle más adelante.

En el caso de Colombia, la democratización ambiental se fue dando en tres momentos (Roa-García 2017):

- El primero, entre los años 2006 y 2012, cuando se llevó a cabo la primera consulta popular sobre un tema ambiental;
- El segundo, entre el 2012 y 2015, se caracterizó por una dinámica en expansión;
- Y el tercero, entre los años 2015 y 2017, como la consolidación con más de 40 municipios en procesos de consultas populares.

Pero en 2018, en contravía de esta tendencia favorable al empoderamiento de las comunidades locales, la Corte Constitucional determinó que las consultas populares no son el mecanismo para decidir la realización o no de proyectos extractivos en el territorio, pues van en contra de los intereses del Estado — propietario del subsuelo — y pidió al Congreso de la República legislar sobre mecanismos que regulen este tema: “(...) Exhortar al Congreso de la República para que en el menor tiempo posible defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio” (Sentencia SU095/18)

⁶ “El tercero interviniente es una persona natural o jurídica que se manifiesta por iniciativa propia para ser parte e interviniente en el procedimiento administrativo de un trámite ambiental, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno.” (ANLA, s.f.b)

Tanto en Colombia como en Latinoamérica, las protestas contra proyectos extractivos y la constante demanda de las comunidades por mecanismos más democráticos, han estado marcadas por asesinatos a líderes ambientales, siendo esta región la más peligrosa del mundo para defender el medio ambiente (Global Witness 2019). Esta violencia surge como consecuencia de un sistema que no ha garantizado los derechos de las personas y afecta directamente la democracia (Gómez 2018). Es por esto que el Acuerdo de Escazú busca garantizar la democracia ambiental y los derechos de acceso: a la información ambiental, a la participación en toma de decisiones ambientales y a la justicia en asuntos ambientales (Gómez 2018).

El Acuerdo de Escazú es el primer tratado regional sobre democracia ambiental, pero tiene un enfoque administrativo y procedimental (Gómez 2018), es decir, establece las acciones mínimas que deben ejecutar los Estados para garantizar los derechos de acceso. De ahí que investigaciones como la de Roa-García (2017) permitan avanzar hacia una perspectiva de democracia ambiental donde se pueda observar cómo interactúan las comunidades con las empresas y el Estado durante la toma de decisiones ambientales.

Con base en la revisión de literatura hecha por esta investigación, se logró concluir que no existen artículos académicos que identifiquen con certeza, o que lo hagan de manera explícita, qué factores contribuyen a profundizar la democracia ambiental en contextos de expansión de la frontera extractiva. Desde esa perspectiva, los derechos de acceso y los criterios de la democratización conforman un espacio de articulación para entender la democracia ambiental de manera más profunda y valorarla empíricamente en casos, procesos o decisiones específicas ambientales. Esta investigación propone un instrumento teórico para este fin que se desarrollará en la siguiente sección.

3. Marco teórico

El Acuerdo de Escazú es el resultado de un proceso de concertación entre organizaciones de la sociedad civil y 24 Estados de Latinoamérica y el Caribe (Naciones Unidas 2018). Actualmente, el Acuerdo se encuentra en proceso de ratificación por parte de los países y, de contar con el aval de once de estos, podrá entrar en vigor (CEPAL s.f.). A noviembre de 2019, cinco países lo han ratificado y veintiuno lo han firmado: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Uruguay. Este es el primer acuerdo que contiene disposiciones específicas para el cuidado y bienestar de defensores de derechos humanos y ambientales (Naciones Unidas 2018).

En el caso de Colombia, los derechos de acceso han sido ejercidos de manera activa por parte de comunidades que están ubicadas en la periferia en la medida en que la frontera extractiva se ha expandido a nuevos territorios. Campesinos, afros e indígenas han tenido que sortear obstáculos legales, administrativos, políticos y de seguridad para poder ejercer de manera efectiva los derechos de acceso (Leifsen *et al.* 2017; McNeish, J. 2017; Roa-Avendaño y Toro-Pérez 2017). De ahí que sea importante entender cómo las comunidades están ejerciendo efectivamente los derechos de acceso en entornos de expansión de la frontera petrolera.

Uno de los principales retos para la implementación de los derechos de acceso es lograr que los tomadores de decisiones ambientales no los vean como requisitos procedimentales para la aprobación de proyectos (Gómez 2018). Lo anterior implica, por ejemplo, que no es suficiente definir las responsabilidades de los actores para garantizar el acceso a la información ambiental, sino que se deben considerar las barreras que enfrentan las personas para acceder a esta. Además, el Acuerdo no logró definir mecanismos de cumplimiento y concentró este poder en cada uno de los Estados (Gómez 2018).

Esta investigación propone integrar la democracia deliberativa como elemento conceptual que permite superar los retos en la toma de decisiones ambientales del Acuerdo. Este tipo de democracia propone que la deliberación sea pública y entre ciudadanos iguales; estas características son el núcleo fundamental para que la toma de decisiones políticas sea legítima (Bohman 2016).

En el caso colombiano, a partir de la Constitución Política de 1991, la democracia dio un giro hacia la participación ciudadana y buscó procesos más deliberativos en la toma de decisiones públicas (Rodríguez y Muñoz 2009). Lo anterior se materializa en el artículo 40 de la Constitución, el cual define que cualquier persona puede participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; la Ley 134 de 1994 que dictó las normas para los mecanismos de participación ciudadana y la Ley 1757 de 2015 que dictó las disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación.

Para entender cómo se puede observar la democracia deliberativa en la práctica se acude al concepto de democratización (Dryzek 1996). Este se refiere a “una profundización de las cualidades democráticas en áreas clave de la vida” (Dryzek 1996 p.5) y puede “(...) buscarse a lo largo del Estado, al igual que en el Estado y contra el Estado” (Dryzek 1996 p.150). La democratización debe cumplir con tres criterios: incorporación (*franchise*), alcance y autenticidad (Dryzek 1996).

- La **incorporación** se refiere al número de participantes en cualquier escenario político. Con el tiempo, se debe evidenciar una mayor participación de la ciudadanía y esta no debe tener ningún tipo de obstáculo. La deliberación debe ser entre ciudadanos libres e iguales (Bohman 2016), por lo que excluir a personas por su origen, creencias o mediante amenazas iría en contra del criterio de incorporación.
- El **alcance** se refiere a “(...) los dominios de la vida bajo control democrático” (Dryzek 1996 p.5). O sea, expandir la democracia hacia temas o espacios que se consideraban privados y no permitían control popular. Por ejemplo, la economía del hogar se consideraba tradicionalmente un espacio privado donde las mujeres tenían un rol definido, pero la lucha feminista ha permitido retar esta norma social y llevar la democracia a los hogares.
- La **autenticidad** es el grado en el cual el control democrático es sustancial, informado y competente (Dryzek 1996). El control democrático es sustancial cuando se permite una toma de decisiones consensuada, es informado cuando las personas logran informarse claramente y es competente cuando las personas logran tener competencia para ejercer el control. Si una audiencia pública se lleva a cabo con un lenguaje comprensible para todos los asistentes, busca una deliberación entre iguales y genera decisiones considerando todos los puntos de vista expuestos, este espacio será altamente auténtico.

Los anteriores criterios son complementarios, no sustitutos, es decir que no se puede sacrificar uno para aplicar otro. Esto también implica que no se puede apelar por el sacrificio de alguno en el corto plazo, bajo la creencia de que el sacrificado florecerá en el largo plazo (Dryzek 1996). En otras palabras, los criterios son paralelamente interdependientes y se fortalecen mutuamente para poder contribuir con la democratización.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta acá, los derechos de acceso y los criterios de la democratización se complementan para entender los factores que facilitan o dificultan la profundización de la democracia ambiental y valorarla empíricamente en casos, procesos o decisiones específicas. Mientras los derechos de acceso muestran el proceso que surten las personas y organizaciones para lograr acceder a mecanismos democráticos de participación, los tres criterios de la democratización permiten entender cómo los actores interactúan durante el acceso o no a estos mecanismos.

Esta propuesta se materializa en la siguiente *matriz de análisis (tabla 1)*⁷ donde se articulan:

- a) Los tres criterios de la democratización: incorporación, alcance y autenticidad (Dryzek 1996)
- b) Los tres derechos de acceso (Naciones Unidas 2018).

Esta propuesta permitió especificar los grados de profundidad de la democracia ambiental para valorarla empíricamente. Como se verá más adelante, al aplicarla a dos casos de estudio, fue posible entender de los factores que facilitan o dificultan la profundización de la democracia ambiental en el Piedemonte llanero.

⁷ El autor agradece a la profesora María Cecilia Roa del Cider de la Universidad de los Andes por su amable sugerencia sobre el cruce de estos dos instrumentos conceptuales.

Tabla 1. Matriz de análisis: los derechos de acceso y la democratización

Derechos de Acceso Criterios de Democratización	Acceso a la información ambiental	Acceso a la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales	Acceso a justicia en asuntos ambientales
Incorporación	Todas las personas y organizaciones pueden acceder a la información ambiental.	Todas las personas y organizaciones pueden participar en la toma de decisiones ambientales.	Todas las personas y organizaciones pueden acceder a la justicia.
Alcance	Toda la información ambiental está sujeta a control democrático por parte cualquier persona u organización.	Los procesos de participación pública de toma de decisiones ambientales permiten control democrático de cualquier tema que consideran las personas y organizaciones.	Los procesos de acceso a la justicia garantizan que cualquier persona y organización puede hacer control democrático sobre asuntos ambientales.
Autenticidad	La información ambiental permite que las personas y organizaciones sean competentes para debatirla y tomar decisiones sobre la misma entre iguales.	Los espacios de participación permiten que la toma de decisiones sea concertada entre personas y organizaciones informadas y competentes.	Los procesos de acceso a la justicia permiten que las instancias judiciales garanticen la toma de decisiones ambientales entre personas y organizaciones

Fuente: Elaboración propia con base en la sugerencia de la profesora María Cecilia Roa.

4. Metodología

En esta sección se propone una metodología que supone aplicar la anterior matriz a dos casos ubicados en la frontera de expansión petrolera del Meta. Este departamento ha sido el principal productor de petróleo en Colombia desde 2010, debido a la producción de campo Rubiales, en el municipio de Puerto Gaitán, y del bloque Cubarral, en los municipios de Castilla La Nueva, Guamal y Acacías (Gamba 2017).

El agotamiento de las reservas en estos campos ha provocado una expansión de la frontera petrolera hacia el Piedemonte llanero (Manrique y Vargas 2018), donde los hidrocarburos son de menor calidad o de mayor dificultad para su extracción (El Tiempo 20 de mayo de 2015), por ejemplo: crudos pesados y arenas bituminosas.

Dos ejemplos de la expansión han sido el bloque CPO-09 y el bloque CPO-16. La sigla CPO significa Crudos Pesados del Oriente⁸. Estos dos bloques son adyacentes y corresponden a una expansión territorial del bloque Cubarral sobre el Piedemonte llanero (*ver Imagen 1*). Esto sucede porque Cubarral recibe flujos de otros bloques y los conecta con el sistema nacional de oleoductos para su posterior refinación, comercialización y venta (Manrique y Vargas 2018). De esta manera se configura toda la cadena de producción petrolera.

En esta investigación las unidades de análisis son los bloques CPO-09 y CPO-16 dado que contienen el mismo tipo de crudo, se han expandido en la misma región del Piedemonte llanero y están conectados entre sí tanto en su producción como territorialmente.

⁸ El crudo pesado es un tipo de petróleo que no fluye con facilidad.

Se optó por una estrategia de investigación del tipo “sonda de plausibilidad”. Las sondas de plausibilidad buscan afinar teorías, hipótesis y la operacionalización de variables con el fin de investigar “(...) los detalles de un caso particular para dar luz sobre un argumento teórico más amplio” (Levy 2008 p.6). A partir de la aplicación de la matriz de análisis a los casos de estudio con un enfoque investigativo del tipo “sonda de plausibilidad”, esta investigación busca mejorar la comprensión de los factores que determinan la democracia ambiental en entornos de expansión de frontera petrolera.

Ambos casos de estudio se abordaron desde un enfoque cualitativo y la recolección de la información siguió la lógica de los criterios de la *tabla 1*. Las fuentes primarias de información fueron quince entrevistas semiestructuradas a:

- tres líderes sociales, ambientales y de derechos humanos,
- dos presidentes de Juntas de Acción Comunal,
- un concejal de Granada,
- un funcionario público de la Alcaldía de Castilla,
- dos veedores ambientales,
- cuatro vecinos de las veredas afectadas por la industria petrolera y
- dos funcionarios de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Inicialmente, se entrevistaron a los tres líderes y, en la medida que se requería triangular información, se entrevistaron a las otras personas.

Las fuentes secundarias de información fueron resoluciones y actas sobre los procesos de licenciamiento ambiental de la ANLA, sentencias de la Corte Constitucional, investigaciones académicas realizadas previamente sobre la relación de la industria con las comunidades en el territorio del Meta y artículos en medios de comunicación nacionales y regionales.

El período de estudio inicia en 2011 y culmina en 2017; en 2011 se llevaron a cabo las primeras reuniones de socialización del proyecto área de perforación exploratoria (APE) CPO09 por parte de Ecopetrol en el territorio y el trabajo de campo se realizó en 2018.

Esta investigación obtuvo el aval del Comité de Ética del Cider de la Universidad de los Andes, el cual catalogó el riesgo como mínimo. No obstante, durante las visitas de campo, los entrevistados recomendaron no ir hasta los municipios de San Juan de Arama y Vista Hermosa por riesgos de seguridad.

Por tal razón, para el segundo caso de estudio, bloque CPO-16, se coordinó el traslado de personas a un punto intermedio para poder entrevistarlas y se consultó más información secundaria para entender en detalle el caso.

A continuación, se presentan los hallazgos más relevantes.

5. Hallazgos sobre derechos de acceso y democratización en el Piedemonte llanero

El bloque petrolero CPO-09 se analizó con base en las APE CPO9, Taray y el Campo de Producción 50K. Para el Bloque CPO-16 solo existe una APE y lleva el mismo nombre: CPO16. Las empresas que deseen hacer actividades de exploración, extracción o producción petrolera deben surtir los nueve pasos del proceso de licenciamiento ambiental establecido por la ANLA. Este proceso es fundamental para entender dónde y cómo las comunidades pueden participar.

En el paso 3, la empresa debe entregar el estudio de impacto ambiental (EIA), el diagnóstico ambiental de alternativas (DAA) y deben ser construidos con fuentes primarias del territorio y socializados con autoridades locales y personas residentes de las áreas de influencia directa e indirecta (Ministerio de Ambiente 2010). En el paso 5, la ANLA hace la verificación en terreno con las comunidades y autoridades locales sobre la debida socialización de la información e impactos del proyecto. La ANLA incluye los hallazgos de estas visitas en las resoluciones de los licenciamientos ambientales.

La licencia ambiental especifica las zonas donde se puede hacer exploración y extracción petrolera. Si la empresa tiene suficiente información para iniciar la extracción, instala las plataformas petroleras y se establece uno o varios pozos dependiendo el límite establecido por la licencia. Teniendo en cuenta los procesos de licenciamiento ambiental de las APE y el campo 50K, a continuación, se hace un recorrido cronológico sobre la expansión de la frontera petrolera en el bloque CPO-09 y el bloque CPO-16 en el Piedemonte llanero y cómo las comunidades reaccionaron frente a esta.

Tabla 2. Resumen de siglas

Siglas	Significado
ANLA	Autoridad nacional de licencias ambientales
ANH	Agencia nacional de hidrocarburos
APE	Área de perforación exploratoria
CPO	Crudos pesados de oriente
EIA	Estudio de impacto ambiental
DAA	Diagnóstico ambiental de alternativas

Fuente: Elaboración propia

5.1. Bloque CPO-09

APE CPO9 y el Bloque Cubarral

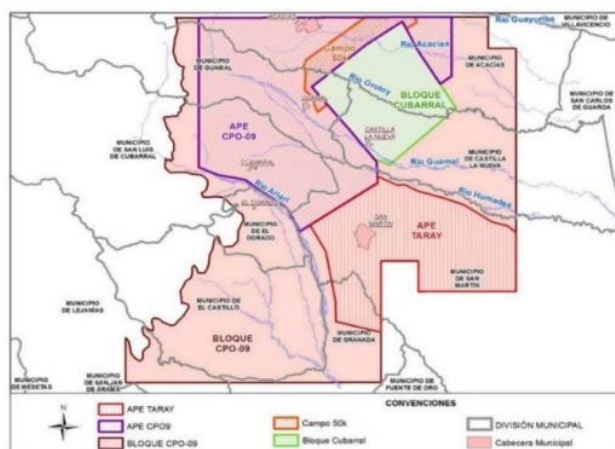
Para los habitantes de Guamal y Acacías, la historia con el petróleo ha sido un pulso entre ellos y Ecopetrol debido a los conflictos sociales y ambientales que han surgido: “Nosotros nos hemos aguantado todas las afectaciones del bloque Cubarral, pero cuando ya empiezan a expandirse, ya ahí, ahí es otra cosa” (entrevista a Luis Guevara Veedor Ambiental del municipio de Acacías 2018). El bloque Cubarral ha sido operado por Ecopetrol y como se puede ver en la *imagen 1*, este está rodeado por el bloque CPO-09.

El bloque Cubarral compromete a los municipios de Acacías, Guamal y Castilla La Nueva. En este último, el flujo de regalías ha generado una bonanza de recursos para el municipio; no obstante, la industria petrolera ha traído otros fenómenos sociales como la migración inducida, aumento de la violencia, embarazos adolescentes y accidentes de tránsito (entrevista a Ramiro Martínez funcionado Alcaldía de Castilla la Nueva 2018). Según Martínez, el flujo de regalías y los programas de responsabilidad social de Ecopetrol, no compensan los daños causados por la industria en el municipio.

De acuerdo con la Resolución 0331 del 2012 emitida por la ANLA, con la cual se otorgó el licenciamiento ambiental a la APE CPO9, la verificación en campo mostró la inconformidad de las alcaldías municipales de Acacías, Guamal, San Martín y Cubarral con respecto a la información y claridad de las acciones de Ecopetrol en el territorio:

[La alcaldía de Acacías] Afirma que no siempre se recibe información clara y oportuna de parte de Ecopetrol, y que se sabe de sus actividades ya cuando están en marcha, también indica que se preocupa por el deterioro ambiental que pueda generar el proyecto, sobre todo a los cuerpos de agua, pues existe una queja generalizada en el sentido de que las actividades no siempre respetan la distancia adecuada a los mismos. (Resolución 0331 p. 35).

Imagen 1. Bloques Cubarral y CPO-09.



Fuente: Ministerio del Interior (s.f.)

La Resolución 0331 también contiene las inquietudes que manifestaron los miembros de la Asociación de Juntas de Acción Comunal (Asojuntas) del municipio de Acacías y representantes de los barrios y veredas del área de influencia directa del proyecto. En general, las comunidades entrevistadas por la ANLA se mostraron en contra del proyecto, entre otras razones por la falta de claridad de la información suministrada por Ecopetrol:

Por otro lado, el folleto que se entregó a las comunidades con la información del proyecto, el cual se allegó con la información adicional, aporta unos conceptos básicos, pero no especifica los impactos del proyecto, las medidas de manejo y los permisos de aprovechamiento de recursos naturales solicitados, con el fin de que estos sean apropiados por la comunidad. (Resolución 0331 p. 36)

Teniendo en cuenta los efectos negativos del bloque Cubarral y los constantes problemas de la comunidad con Ecopetrol durante el proceso de licenciamiento ambiental de la APE CPO9, en el año 2011 se llevó a cabo la primera marcha contra la industria petrolera en el municipio de Acacías (Entrevista Luis Guevara veedor ambiental municipio de Acacías 2018). De acuerdo con Guevara, esta marcha fue fundamental para comenzar a movilizar más personas en contra del proyecto.

Paralelo a las movilizaciones, María Isabel Rosas, líder social del municipio de Acacías, solicitó ser tercero interviniente para el licenciamiento ambiental de la APE CPO9 junto a dos personas más (Liga Contra el Silencio 16 de enero de 2019). De acuerdo con Rosas, solicitar respuestas a las preguntas que surgían sobre los proyectos a entidades de orden nacional como lo eran Ministerios y la Procuraduría, entre otras, fue un proceso desgastante de envío y recepción de oficios, mientras que el proceso de licenciamiento avanzaba rápidamente (Liga Contra el Silencio 16 de enero de 2019).

Dada esta situación, los terceros intervinientes y organizaciones sociales decidieron convocar una Audiencia Pública Ambiental. Esta audiencia fue la primera que realizó la ANLA desde su creación en el 2011 y se llevó a cabo en abril del 2012 donde participaron más de 2.000 personas de Acacías, Guamal, Cubarral, Castilla La Nueva y San Martín (entrevista Marlen Arévalo 2018). Las personas pidieron más claridad en la información y que se tuvieran en cuenta el riesgo de escasez de agua en tiempo de sequía, la disposición de las aguas derivadas de la industria y el posible rebosamiento de las piscinas de lodos y aguas de producción (Roa *et al.* 2017). A pesar de la oposición de las comunidades al proyecto, la licencia ambiental se otorgó en mayo de 2012.

Terceros intervinientes interpusieron dos recursos reposición contra la licencia pidiendo ajustar las medidas de protección con respecto a cuerpos de agua e infraestructura, determinar las veredas que estarían en el área de exclusión y definir algunos temas relacionados con las unidades agrícolas familiares (Roa *et al.* 2017). En ambos casos los recursos fueron declarados improcedentes, es decir, las preocupaciones allí expresadas no modificaron la resolución 0331.

APE CPO9: Pozo Lorito 1

Una vez quedó en firme la licencia ambiental para la APE CPO9, en el año 2012 Ecopetrol instaló la plataforma Lorito 1 en la vereda Montecristo del municipio de Guamal, a 100 metros del río Humadea y a 50 metros de la bocatoma del acueducto del municipio de Castilla La Nueva (Fuentes y Sánchez 2013). Esta plataforma representó un problema para el centro poblado de Humadea porque en caso de cualquier contingencia se tendría una contaminación directa de las aguas río abajo y también pondría en riesgo el balneario Humadea el cual es patrimonio ecológico, cultural y turístico del municipio (Acuerdo 006 Concejo Municipal de Guamal 2009).

En noviembre de 2012, doce mujeres interpusieron acciones de tutela alegando el derecho a la salud y la vida y argumentaron que la plataforma Lorito 1 se había construido sobre un acuífero subterráneo de más de 1000 hectáreas (entrevista Marlen Arévalo 2018). La plataforma de Lorito se encontraba próxima a la bocatoma de los acueductos de Humadea y Castilla La Nueva, pero la licencia había establecido que la distancia mínima a estos cuerpos de agua debía ser de mínimo 100 metros.

En enero de 2013, instancias judiciales departamentales negaron las tutelas, pero Arévalo continuó agotando instancias jurídicas hasta llegar a la Corte Constitucional. Las otras mujeres no continuaron con las tutelas porque les ofrecieron beneficios como contratos con operadores de las petroleras o recibieron amenazas por desconocidos para que no continuaran con los procesos judiciales (entrevista a Marlen Arévalo 2018).

En febrero de 2013, la comunidad de Humadea comenzó un plantón pacífico cuando se iba a instalar el taladro a la plataforma Lorito 1 para empezar las operaciones de extracción. En marzo de 2013, más de 15 mil personas marcharon en Villavicencio en defensa del agua, el río Humadea y el Piedemonte llanero (entrevista a Edgar Cruz 2018).

En julio de 2013, la organización no gubernamental local Corpohumadea y el señor Jesús Quevedo interpusieron una acción popular para que se declararan medidas cautelares sobre Lorito 1. El 27 agosto de 2013, el Tribunal Administrativo del Meta decretó las medidas (Sentencia 2013-00276) y en octubre de 2013 se levantó el plantón pacífico (entrevista a Edgar Cruz 2018). Durante el plantón se intensificó la estigmatización a defensores ambientales y se reportaron a las autoridades amenazas de muerte a los líderes de la protesta (entrevista a Edgar Cruz 2018).

En septiembre de 2013, la Corte Constitucional (Sentencia T-652) falló a favor de Marlen Arévalo, ordenó la suspensión de las actividades en Lorito 1 y amparó los derechos fundamentales a la salud y a la vida para la demandante y su hija. Según la Corte, existía un riesgo para el medio ambiente que podría acarrear afectaciones a los derechos fundamentales de la demandante y su hija, por eso aplicó el principio de prevención en materia ambiental y ordenó a la ANLA verificar si Ecopetrol había cumplido con la licencia. De acuerdo con la ANLA, Ecopetrol tiene una sanción por este caso (entrevista a funcionario ANLA 2018) y la empresa reubicó la plataforma cumpliendo con los requisitos de distancia sobre el río Humadea establecidos en la resolución 0331. Esta nueva plataforma se llama “Lorito 1 Reubicado”.

Arévalo nunca fue notificada del fallo de la Corte Constitucional. Solo en febrero del año 2014, cinco meses después, se enteró por medios de comunicación que la tutela había sido fallada a su favor. Para la demandante, la reubicación de la plataforma fue un alivio, pero el futuro y los impactos de la plataforma reubicada aún son

incierto. Arévalo ha sido amenazada por desconocidos quienes le advirtieron que no usara de nuevo mecanismos jurídicos en contra del pozo Lorito 1 reubicado (entrevista Marlen Arévalo 2018).

Campo de Producción 50K

El 2 de abril de 2014, terceros intervinientes y más de 100 personas solicitaron una audiencia pública ambiental previa al proceso de licenciamiento ambiental para el campo de producción 50K. Ocho meses después, el 19 de diciembre de 2014 se llevó a cabo la audiencia y asistieron más de 200 personas que expresaron sus preocupaciones sobre el cambio de vocación de sus territorios y los riesgos económicos, ambientales y sociales que representaba para las comunidades ubicadas en el área de influencia del polígono del campo 50K (Roa *et al.* 2014). El 30 de abril de 2015, mediante Resolución 0491, la ANLA otorgó la licencia ambiental en la que presenta explicaciones técnicas para desestimar las preocupaciones expresadas por las comunidades expresadas en la audiencia.

Luego de otorgada la licencia, Ecopetrol solicitó el aumento de flujo de vertimientos de 283 litros por segundo a 8.938, solicitud que fue aprobada por la ANLA mediante Resolución 0847 del 21 de junio de 2015. Dado el riesgo que esto generaba para la seguridad del recurso hídrico en el largo plazo, los terceros intervinientes interpusieron un recurso de reposición ante la ANLA, pero todas sus preocupaciones fueron desestimadas mediante la Resolución 0948 del 4 de agosto de 2015 (Roa *et al.* 2018).

APE Taray

El 20 de febrero de 2015 se llevó a cabo la audiencia pública ambiental previa al otorgamiento de la licencia ambiental para el APE Taray. De acuerdo con el Acta de la Audiencia (2015), las comunidades no confiaban en las promesas de Ecopetrol, exigían seguir con su vocación agrícola, manifestaron las dificultades para entender los estudios de impacto ambiental, expresaron su preocupación por el aumento de la prostitución y el manejo de las fuentes hídricas por parte de la industria.

Esperanza Silva (entrevista 2018), presidenta de una de las juntas de acción comunal en el municipio de San Martín, expresó que durante las socializaciones del proyecto Taray la información nunca fue clara y que estos espacios fueron para recoger las firmas cuando se entregaban los refrigerios. Las personas que asistieron a las socializaciones se les prometía contratos para sus familiares una vez empezara el proyecto (Entrevista a Esperanza Silva 2018). Silva solicitó una copia del estudio de impacto ambiental para poder entender más sobre el proyecto, pero expresó que entender esta información era realmente complicado para ella y su comunidad.

Durante la audiencia, María Elena Rosas, tercero interviniente del proceso de licenciamiento del APE Taray, expresó que las audiencias públicas se habían vuelto espacios en los cuales se presentaban todos los argumentos en contra los proyectos, pero siempre recibían la misma respuesta de la ANLA: “(...) las

empresas cumplen con los términos exigidos” (Acta Audiencias Pública Ambiental 2015). El 3 de junio de 2015, la ANLA otorgó la licencia ambiental al APE Taray mediante la Resolución 0491.

Los terceros intervinientes presentaron recurso de reposición contra la licencia del APE Taray. En este caso las comunidades expresaron su preocupación por “(...) las fuentes de agua, la seguridad alimentaria y la integridad del territorio, y la ausencia total de aforos que permitieran estimar la disponibilidad de agua” (Roa *et al.* 2018). La ANLA respondió reafirmando la resolución 0491 mediante la Resolución 1353 del 23 de octubre de 2015.

En el año 2015, el Ministerio del Interior puso en marcha la “Estrategia Territorial para la Prevención y Atención del Conflicto Social del Sector Hidrocarburos” junto al Ministerio de Minas, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el PNUD y Ecopetrol. Contrario a lo que reza el título de la estrategia, en el documento el gobierno identificó líderes sociales del Piedemonte llanero para lograr estigmatizarlos y deslegitimizar sus discursos (Ministerio del Interior s.f.).

Por ejemplo: “Organizar foro ambiental con entidades especializadas, comunidad de Cubarral, Guamal y Ambientalistas de la región para desestimar su discurso.” (Ministerio del Interior, s.f., p.14). De acuerdo con Edgar Cruz (2018), representante de Corpohumadea, el documento está demandando en la Procuraduría General de la Nación.

APE CPO9: Pozo Trogón 1

En octubre del año 2016, la comunidad de la vereda Pio XII del municipio de Guamal vio que en el predio La Porfía entraba maquinaria para el establecimiento de una plataforma petrolera (Rubiano 4 de septiembre de 2017). Ellos no tenían claro de qué se trataba, pero era la plataforma del pozo Trogón 1, la cual pertenecía a la APE CPO9. Dado el desconocimiento que tenían los habitantes sobre el proyecto y la experiencia que conocían con el pozo Lorito 1, la comunidad decidió comenzar un plantón pacífico en octubre del 2017 con más 80 personas para evitar el avance de la plataforma (entrevista Omaira Gómez 2018).

Luis Guevara (2018), veedor ambiental de Acacias, descubrió que Ecopetrol no contaba con el plan de contingencia y de manejo ambiental actualizado para el pozo, por lo que las operaciones tuvieron que detenerse. Ecopetrol envió los planes a la ANLA el 23 junio de 2017 (Rubiano 4 de septiembre de 2017). Sin embargo, la empresa no los socializó con la comunidad (entrevista a Luis Guevara 2018). De Acuerdo con la ANLA, estos planes no se tienen que socializar y la entidad solo rectifica que estén en orden (entrevista funcionario de la ANLA 2018).

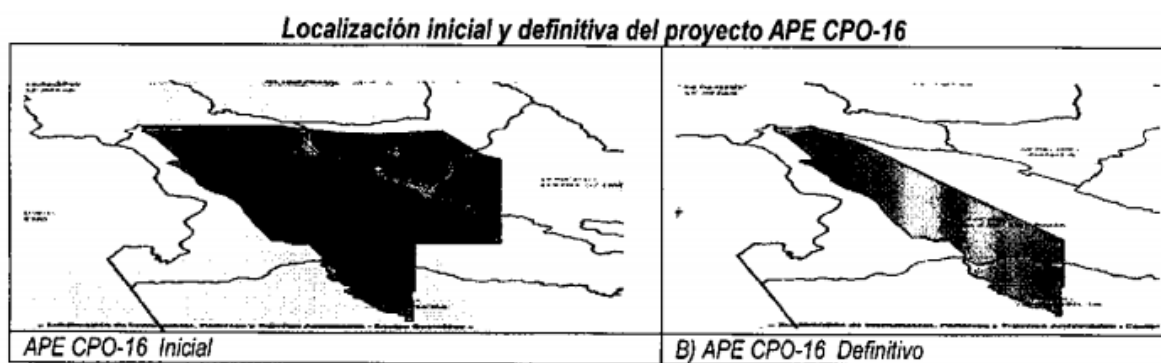
Dados los inconvenientes que se presentaron con la socialización del plan de manejo ambiental y la información sobre el pozo Trogón 1 en general, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales de los Llanos Orientales, Hilmer Fino, solicitó suspender el proyecto (Rubiano 4 de septiembre de 2017). De acuerdo con Ecopetrol, desde antes de octubre del 2016 se había hecho socialización de toda la información casa a casa, pero este argumento no fue consistente con las actas entregadas a la ANLA (Rubiano 4 de septiembre de 2017).

Una vez que la empresa surtió todos los procesos administrativos tuvo vía libre para comenzar la perforación. Pero, el 18 de agosto, un grupo de mujeres pertenecientes al Comité Ambiental por la Defensa del Agua y de la Vida se encadenaron y comenzaron una huelga de hambre en la entrada de la plataforma (Moreno 20 de agosto de 2017). El 19 de agosto más de 80 hombres del ESMAD sacaron a la fuerza a las personas que estaban protestando (entrevista a Omaira Gómez 2018). Con este hecho se dio fin al plantón y la empresa llevo a cabo la exploración pero en noviembre del 2017 se descubrió que Trogón no tenía el crudo que Ecopetrol buscaba. Dado esto, Ecopetrol procedió a desmontar la plataforma y trasladar la maquinaria a Lorito 1 reubicado (Revista Petróleo y Gas 30 de noviembre de 2017).

5.2. Bloque CPO-16

La APE CPO16 hace parte del bloque CPO-16 y es operada por la empresa Hocol. Dicha APE comprometió originalmente a los municipios de Granada, Fuente de Oro, Lejanías, San Juan de Arama y Vista Hermosa. No obstante, cuando se hicieron los estudios de impacto ambiental, se encontró que el polígono original que comprometía a los municipios mencionados se superponía con otros bloques asignados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANLA Resolución 1558 2014). Dada esta situación, el 28 de julio de 2014, se delimitó un nuevo polígono donde el área de influencia directa comprometió solo a los municipios de Granada, San Juan de Arama y Vista Hermosa (*ver imagen 2*) (ANLA Resolución 1558 2014).

Imagen 2. APE CPO16



Fuente: Resolución 1518 de 2014 ANLA

De acuerdo con Alfonso Castellanos, quien fuera el presidente de Asojuntas (2014-2016), desde que comenzó la socialización del proyecto APE CPO16 en Granada en marzo del 2014, contratistas de Hocol ofrecieron artículos como sillas, comedores, equipos de sonido, entre otros, para asegurar la firma de la asistencia a las reuniones de socialización. Pese a ello, en las reuniones hubo poca asistencia de las comunidades y mucha resistencia al proyecto por los impactos ambientales y económicos (Resolución 1558 2014). Frente a esta

situación, la ANLA reconoció que la empresa hizo todos los esfuerzos para convocar, pero la gente no asistió (Resolución 1558 2014):

Algunos participantes manifestaron su oposición a la ejecución de proyectos petroleros en la zona por cuanto consideran que los impactos sobre el ambiente son negativos, como ha sucedido en otras regiones del país. Por esta razón señalan que las comunidades no asisten a las reuniones de aplicación de lineamientos de participación convocadas por la Empresa [Hocol]. (Resolución 1558 p.47)

Para el proceso de licenciamiento ambiental del APE CPO16, previo a la nueva limitación del polígono, en enero del 2014, terceros intervinientes del municipio de Fuente de Oro solicitaron una audiencia pública ambiental a la ANLA. Este proceso fue cancelado cuando se hizo la nueva limitación, dado que Fuente de Oro había salido de la nueva área del APE CPO16 (Resolución 1558 2014). No obstante, y debido al creciente malestar en la región, Hocol envió una misiva a los dirigentes comunales de Granada, Fuente de Oro y Lejanías diciendo que no tenían intenciones de hacer exploración en estos municipios (entrevista Fabio Montoya concejal de Granada, 2018).

El 19 de diciembre de 2014, la ANLA otorgó la licencia ambiental al APE CPO16 bajo la Resolución 1558. Una vez se surtió este proceso, la empresa priorizó estratégicamente los pozos Pegaso, Dumbo y Morocha. En 2016, Hocol comenzó operaciones de Pegaso en San Juan de Arama, pero la comunidad insistió en que este estaba ubicado en la zona norte del Área de Manejo Especial de La Macarena (AMEM) y que representaba un riesgo ambiental muy grande (Dinero 9 de septiembre de 2016).

Paralelamente, el 23 de diciembre de 2014 el gobierno nacional introdujo el Decreto 2691, conocido también como el “decreto navideño”, este daba la potestad al gobierno nacional para tomar decisiones que facilitaran la expansión de la industria por encima de los entes territoriales. Lo anterior iba en contravía de lo que rezaba la sentencia C-123 de 2014 de la Corte Constitucional la cual buscaba precisamente armonizar el proceso para garantizar los principios de coordinación, concurrencia y autonomía territorial (Viana y Negrete 19 de enero de 2015).

El municipio de Granada demandó el Decreto (entrevista Fabio Montoya concejal de Granada, 2018), ya que lo veían como una estrategia del gobierno nacional para facilitar el acceso al territorio de la industria petrolera e iba en contra de la autonomía territorial del municipio. Particularmente, Montoya cree que la norma facilitaba el acceso de Hocol al APE CPO16.

De acuerdo con Alfonso Castellanos (entrevista 2018), las personas organizaron Mesas Hídricas en los municipios de Fuente de Oro y San Juan de Arama. Las Mesas son grupos de trabajo que hacen control jurídico a los proyectos e informan a las comunidades sobre los impactos de ellos mismos. Estas Mesas tuvieron que hacer frente al discurso de progreso promocionado por la industria y la cooptación de algunas personas que han recibido contratos y empleos a familiares. Esta situación ha deslegitimado la defensa del territorio y sus líderes locales.

En 2013, el municipio de Granada aprobó realizar una consulta popular para respetar la vocación agrícola y detener la entrada de otras industrias al territorio (Fabio Montoya concejal de Granada entrevista 2018). Posteriormente, Fuente de Oro y San Juan de Arama comenzaron sus procesos de consulta popular. Sin embargo, estos procesos participativos “se han objetado con argumentos jurídicos y dada la dependencia financiera del recurso [petróleo] a nivel nacional, estos recursos [dinero para consultas] no se han girado por el Ministerio de Hacienda y han mantenido las consultas en pausa” (Montoya 2018).

La de Granada habría sido la décima consulta popular sobre temas minero-extractivos a nivel nacional, pero en octubre de 2018, la Corte Constitucional dictaminó que las consultas populares no podían estar por encima de los intereses de la Nación y que el Estado era el dueño del subsuelo (Sentencia SU095/18). Esta sentencia se derivó de la tutela que la empresa Mansarovar Energy interpuso contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta al haber perdido su pulso con la comunidad de Cumaral, Meta, en una consulta popular en el año 2017. Así las cosas, Granada, San Juan de Arama y Vista Hermosa no podrán hacer uso de este mecanismo de participación.

Finalmente, en marzo de 2017, el representante a la Cámara Ángel Villamil convocó a una audiencia pública en el Congreso de la República para hacer control al gobierno nacional sobre la expansión de proyectos extractivos en el Área de Manejo Ambiental de la Macarena. Dentro de esta audiencia más de 300 personas del departamento del Meta, incluidas las comunidades de San Juan de Arama y Mesas Hídricas, tuvieron la oportunidad de exponer sus preocupaciones sobre los proyectos de expansión petrolera en el departamento y la APE CPO16 (Redacción Política 23 de marzo de 2017). De acuerdo con Villamil, la expansión petrolera ha puesto en riesgo los medios de vida, economía y biodiversidad de la región (Redacción Política 23 de marzo de 2017).

6. Análisis de resultados

En esta sección se presentan los resultados del análisis de los casos, con base en la aplicación de la matriz propuesta en la tercera sección de este artículo.

6.1. Bloque CPO-09

6.1.1. Derecho de acceso a la información ambiental

a) Incorporación

Las personas y organizaciones solicitaron activamente información ambiental sobre los procesos de licenciamiento ambiental de las APE del bloque CPO-09. Los terceros intervinientes fueron fundamentales para solicitar más información ambiental en las primeras etapas de los licenciamientos. La búsqueda e interpretación de la información respondió a un proceso de aprendizaje entre personas y organizaciones. Por ejemplo, cuando comenzaron las actividades en el pozo Trogón 1, Corpohumadea fue quien explicó a las comunidades qué información solicitar y a quién (entrevista Edgar Cruz 2018).

Las alcaldías, concejos municipales, juntas de acción comunal, mesas hídricas, veedurías ambientales y Corpohumadea fueron actores clave para solicitar más información ambiental a las empresas y entidades estatales de orden nacional como la ANH, la ANLA y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo. Durante este proceso jugó un papel importante la posición política de la Alcaldía con respecto a la actividad petrolera. Por ejemplo, en el pozo Trogón 1, el alcalde de Guamal, Miguel Antonio Caro Blanco (2016-2019), estaba a favor del avance de la industria en el municipio y en una ocasión llegó a un espacio de socialización acompañado por la Fuerza Pública, haciendo que las personas se sintieran intimidadas y no pidieran información sobre el proyecto (entrevista Omaira Gómez 2018).

Toda la información ambiental que concierne al proceso del licenciamiento ambiental estaba disponible, pero cuando se quería acceder a esta se observaron obstáculos procedimentales e intimidatorios hacia quienes la pedían. Los ciudadanos debían hacer consignaciones a la ANLA para obtener copias de los procesos o enviar CD-ROMs para que les pudieran dar la información (entrevista Marlen Arévalo 2018). En algunos casos las personas tuvieron que viajar a las oficinas de la ANLA en Bogotá (150 kilómetros) para ver la información y se les restringió el tiempo de consulta de los documentos a solo treinta minutos (entrevista Marlen Arévalo 2018). Además, la comunidad fue intimidada con amenazas de muerte y estigmatización contra quienes querían acceder a la información o se le persuadió con beneficios de Ecopetrol y sus contratistas (entrevista Edgar Cruz 2018).

b) Alcance

Los estudios de impacto ambiental, planes de manejo ambiental, planes de contingencia, resoluciones de licencias ambientales e información adicional que distribuyeron las empresas en espacios de socialización fueron elementos que correspondían al proceso de licenciamiento ambiental, es decir, la información que se entregó fue para cumplir un proceso administrativo, más no fue un proceso que permitiera el control democrático en el cual todas las personas pudieran debatir sobre la información ambiental y sus preocupaciones. Por ejemplo, en las resoluciones de los licenciamientos de las APE CPO09 y Taray las personas pidieron más información sobre el aumento de la prostitución asociado a la industria petrolera, pero nunca se abordó completamente el tema.

Dado lo anterior, el papel de los terceros intervinientes y organizaciones sociales y ambientales fue clave para convocar audiencias públicas ambientales y tener así un espacio donde se pudiera debatir la información ambiental provista por la ANLA y las empresas durante el proceso de licenciamiento ambiental. La información ambiental se logró controvertir en las audiencias, aunque no necesariamente todas las inquietudes planteadas por los participantes recibieron respuesta.

c) Autenticidad

La información ambiental a la cual tuvieron acceso las personas y organizaciones no permitió tener competencia porque estaba dada en términos técnicos difíciles de entender para las personas. En palabras de Marlen Arévalo: “Ellos [la empresa] decían el APE, el EIA, PMA. Y entonces a uno le estaban hablando en chino, porque nosotros no entendíamos toda la terminología” (Liga contra el Silencio 16 de enero de 2019b). Sin embargo, se observó que hubo un aprendizaje entre pares de la comunidad que permitió tener más competencia y comprender las licencias (entrevista Marlen Arévalo y Edgar Cruz 2018). Académicos como el señor Oscar Vanegas, proporcionaron más información sobre los impactos ambientales de las actividades en la APE CPO16 (entrevista Alfonso Castellanos 2018) y ayudaron a tener más argumentos técnicos para poder debatir con la ANLA y Ecopetrol, aunque los espacios de debate no contaban con acciones vinculantes que permitieran la toma de decisiones consensuada.

6.1.2. Derecho a la participación pública en la toma de decisiones ambientales

a) Incorporación

Los mecanismos de participación en materia ambiental de tipo administrativo, como audiencias públicas ambientales, terceros intervinientes, derechos de petición y veedurías ambientales, fueron abiertos a cualquier persona y organización. En particular, las audiencias públicas ambientales fueron espacios en

donde hubo desde 200 (50K) hasta 2.000 (CPO09) personas participando, al igual que organizaciones e instituciones gubernamentales.

b) Alcance

De acuerdo con las actas de las audiencias públicas ambientales, las personas y organizaciones pudieron hacer públicas sus preocupaciones frente a entidades del Gobierno nacional, la ANLA y Ecopetrol. En algunos casos, estas preocupaciones tuvieron respuestas y en otras no. Sin embargo, en la audiencia pública ambiental de la APE Taray, la comunidad expresó que en las audiencias solo primaba el cumplimiento del proceso administrativo de la empresa sobre el licenciamiento ambiental y no se tenían en cuenta las preocupaciones de la comunidad (Acta Audiencia Pública Ambiental 2015).

Según las licencias ambientales, los espacios de socialización de los proyectos no permitieron debatir las preocupaciones que consideraban las personas y organizaciones porque estos buscaron entregar información del proyecto, mas no controvertirla o cambiarla. Según los entrevistados, las empresas entregaban la información en las socializaciones solo para poder cumplir con el requisito del licenciamiento ambiental.

c) Autenticidad

Las audiencias públicas ambientales, las veedurías ciudadanas y los espacios de socialización de los proyectos con las comunidades fueron espacios que no generaron acciones vinculantes. En este sentido, las personas y organizaciones llegaron a ser competentes para poder debatir con las empresas y la ANLA, pero los mecanismos de participación per se no permitieron llegar a la concertación en la toma de decisiones ambientales.

6.1.3. Derecho de acceso a justicia en asuntos ambientales

a) Incorporación

De acuerdo con las entrevistas, se observó el uso de la acción de tutela por parte de mujeres de la zona de Humadea, al igual que la acción de grupo por Corpohumadea. Marlén Arévalo (entrevista 2018) expresó que ha sido amenazada por desconocidos quienes le han advertido que no haga uso de mecanismos jurídicos contra la plataforma Lorito 1 reubicado. Según Luis Guevara (entrevista 2018), los mecanismos de participación jurídica son los menos usados por que las comunidades no los entienden y se sienten intimidadas cuando las empresas les hablan en términos legales.

b) Alcance

El uso de la acción de tutela y la acción de grupo facilitaron que la ANLA y Ecopetrol tuvieran que responder de manera pública sobre la ubicación de la plataforma Lorito 1, la cual incumplía lo que definía la licencia de la APE CPO9 con respecto a las distancias mínimas a cuerpos de agua (Fuentes y Sánchez 2013). En este sentido, los procesos de acceso a la justicia garantizaron poder hacer control democrático al proceso de licenciamiento ambiental.

c) Autenticidad

Cuando se hizo uso de la acción de tutela y la acción popular para Lorito 1, se pudo observar que las instancias judiciales decretaron medidas cautelares sobre el proyecto y posteriormente ordenaron la reubicación de este. Después de este proceso judicial, la empresa accedió a hablar con los líderes de Corpohumadea y empezar a discutir las decisiones ambientales entre iguales; sin embargo, Edgar Cruz (entrevista 2018) desconfía que ese proceso vaya a permitir a un cambio en las dinámicas de la empresa con las comunidades, dado que esta generalmente respalda sus acciones con la licencia ambiental.

6.2. Bloque CPO-16

6.2.1. Derecho de acceso a la información ambiental

a) Incorporación

De acuerdo con la Resolución 1558, terceros intervinientes de Fuente de Oro y Granada solicitaron información ambiental a Hocol y la ANLA desde la primera limitación del territorio de la APE CPO16. Cuando se definió el nuevo polígono, este solo incluyó a Granada, San Juan de Arama y Vista Hermosa, por lo que las solicitudes de información de los terceros intervinientes de Fuente de Oro no continuaron. Varias personas y organizaciones de los municipios de San Juan de Arama y Vista Hermosa decidieron abstenerse de participar de los espacios de socialización del proyecto como forma de protesta dado que le temían a los efectos ambientales, económicos y sociales en el territorio (Resolución 1558 2014). Mientras que las que asistieron, lo hicieron con la expectativa de poder obtener beneficios de la empresa (Entrevista a Alfonso Castellano 2018).

b) Alcance

Dada la abstención a los espacios de socialización (Resolución 1558 2014) y la expectativa por obtener contratos y trabajos con la industria por parte de las personas que asistieron (Entrevista a Alfonso Castellano 2018), no se observó control democrático sobre la información ambiental.

c) Autenticidad

Las Mesas Hídricas fueron importantes para socializar la información ambiental del proyecto, por ejemplo, el EIA. Sin embargo, Alfonso Castellanos (entrevista 2018) argumentó que las personas desconfiaban de las Mesas porque creían que les iban a quitar las oportunidades económicas que la empresa les podía traer, además, los espacios que convocaron para debatir la información ambiental no contaron con mucha participación de las comunidades o las entidades gubernamentales locales y nacionales. Las Mesas fueron espacios de veeduría ciudadana, pero dadas las dificultades que enfrentaron, no lograron hacer que las personas fueran competentes ni que la toma de decisiones sobre la información ambiental se diera entre iguales.

6.2.2. Derecho a la participación pública en la toma de decisiones ambientales

a) Incorporación

Para la APE CPO16 no se hicieron audiencias públicas ambientales convocadas por organizaciones de la sociedad civil local o terceros intervinientes, solo se conoció una audiencia pública convocada por el Representante Ángel Villamil, pero este espacio no fue exclusivo para la APE CPO16, sino para toda la expansión de la industria en el Área de Manejo Especial de la Macarena. Las Mesas Hídricas sirvieron como espacios de veeduría ciudadana, pero fueron estigmatizadas por las personas que estaban en pro del desarrollo de la industria en San Juan de Arama (Entrevista a Alfonso Castellanos 2018). Adicionalmente, los municipios de Granada, Vista Hermosa y San Juan de Arama había solicitado consultas populares para que las personas decidieran si estaban de acuerdo o no con el proyecto petrolero, pero la Corte Constitucional frenó estas iniciativas en octubre del 2018 (Sentencia SU095/18).

b) Alcance

La forma en la que se llevaron a cabo los espacios de socialización del proyecto, las reuniones de las Mesas Hídricas y los procesos para acceder a las consultas populares no evidenciaron un control democrático que permitiera discutir todas las preocupaciones y dudas que consideraban las personas y organizaciones. Lo anterior se debió a la no participación de las comunidades en los espacios de socialización y a la negativa de la Corte Constitucional, sentencia C-123 de 2014, sobre el uso de las consultas populares como mecanismo de participación para la toma de decisiones sobre proyectos minero-energéticos en el territorio.

c) Incorporación

En este caso no se encontraron mecanismos de participación que permitiera la toma de decisiones de manera concertada entre las partes involucradas.

6.2.3. Derecho de acceso a justicia en asuntos ambientales

a) Incorporación, alcance y autenticidad

En este caso no se observó el uso de mecanismos de participación judicial por parte de personas u organizaciones para la APE CPO16. Alfonso Castellanos (entrevista 2018) expresó que la mayoría de las personas de los municipios están a favor de los proyectos con el fin de conseguir un contrato o empleo. Esta situación ha dificultado que exista un control y uso de mecanismos de participación en los procesos de licenciamiento ambiental.

6.3 Reflexiones sobre la democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú

A continuación, se analizan cada una de las variables de la matriz (*tabla 1*) con el fin de entender qué factores facilitaron o dificultaron la profundización de la democracia ambiental en los casos de estudios y qué retos metodológicos planteó la aplicación de dicha matriz.

a) Acceso a la información ambiental.

De acuerdo con las entrevistas y la revisión de fuentes secundarias, los factores que ayudaron a profundizar la democracia ambiental en el derecho de acceso a la información ambiental fueron el uso de mecanismos de participación administrativos, el aprendizaje colectivo y el papel de actores clave como las veedurías ciudadanas, terceros intervinientes y académicos para ayudar a las comunidades a solicitar y tener más información ambiental. Por otro lado, los factores que dificultaron la profundización de la democracia ambiental fueron los obstáculos administrativos de la ANLA, el lenguaje técnico, la abstención ciudadana en los espacios de socialización, la estigmatización y las amenazas contra las personas que solicitaron información ambiental.

Al aplicar la matriz se encontró dificultades en la definición de información ambiental. Para las personas entrevistadas, esta era la relacionada con los procesos de licenciamiento ambiental, aunque también hubo información académica que se utilizó en las audiencias públicas ambientales, particularmente en la APE CPO09. De acuerdo con Gómez (2018), la adopción del Acuerdo de Escazú permitiría tener una definición estandarizada que prevenga este tipo de confusiones.

b) Acceso a la participación en toma de decisiones ambientales.

Con base en las resoluciones de la ANLA, las actas de audiencias públicas ambientales y las entrevistas, se logró inferir que los factores que ayudaron a profundizar la democracia ambiental en el derecho de acceso a la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales fueron el uso de mecanismos de participación administrativa y política, como la consulta popular; la participación activa de las comunidades en las audiencias y el nivel de competencia al que llegaron las comunidades para poder debatir con las empresas y el Estado en las audiencias. Mientras que los factores que dificultaron la profundización de la democracia ambiental fueron el carácter procedimental que se le dio a los espacios de participación para cumplir con los requisitos del licenciamiento ambiental, la falta de acciones vinculantes en las audiencias y la limitación de las consultas populares para proyectos minero-energéticos (SU095/18).

La aplicación de la matriz a los casos permitió analizar los mecanismos administrativos y políticos de participación, pero espacios informales de participación como plantones pacíficos en Lorito 1 y Taray, las marchas en contra de la industria y otros espacios como el encadenamiento de personas para no permitir el acceso de la maquinaria en el pozo Taray, no se tuvieron en cuenta en el análisis a pesar de que las comunidades los resaltaron como procesos de participación en las entrevistas.

c) Acceso a la justicia en asuntos ambientales.

De acuerdo con las entrevistas y las sentencias de la Corte Constitucional, los factores que facilitaron la profundización de la democracia ambiental en el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales fueron el uso de la acción de tutela y la acción de grupo para el pozo Lorito 1 y las posteriores medidas cautelares. Por otro lado, los factores que dificultaron la profundización de la democracia ambiental fueron el desconocimiento de los mecanismos de acceso a la justicia y la intimidación a personas que buscaron hacer uso de estos (entrevista Marlén Arévalo 2018). Dado que para ambos casos el derecho de acceso a la justicia

en asuntos ambientales fue el menos utilizado, no se evidenciaron situaciones especiales que permitieran retroalimentar esta variable.

d) Incorporación

Con base en las entrevistas, las resoluciones de los licenciamientos, actas de audiencias públicas ambientales y sentencias de la Corte (Sentencia T652-13 y SU095/18), los factores que profundizaron la democracia ambiental en el criterio de incorporación fueron la solicitud activa de información ambiental, espacios de participación y mecanismos de justicia por parte comunidades y organizaciones, y el aprendizaje colectivo entre estos para participar en los procesos de licenciamiento ambiental. Los factores que dificultaron la profundización de la democracia ambiental fueron las amenazas y estigmatización contra personas que buscaron participar; la abstención, como en el caso de la APE CPO16; la participación para acceder a beneficios de la industria y la limitación de la Corte Constitucional sobre el uso de las consultas populares.

Al aplicar la matriz en los dos casos, se evidenció que en este criterio no se diferencia el origen de las personas u organizaciones que participan en los procesos de licenciamiento ambiental. Por ejemplo, en la audiencia de la APE CPO09 participaron personas de otros municipios (entrevista Ramiro Martínez, 2018) y las Mesas Hídricas de la APE CPO16 movilizaron personas desde otras mesas del Piedemonte llanero (entrevista Alfonso Castellanos, 2018). Esta diferenciación facilitaría entender qué tan involucradas están las comunidades de las áreas de influencia directa e indirecta en el proceso de licenciamiento ambiental.

e) Alcance

Según las resoluciones de los licenciamientos ambientales y las sentencias mencionadas de la Corte Constitucional, los factores que facilitaron la profundización de la democracia ambiental en el criterio de alcance fueron las audiencias públicas ambientales y el uso de mecanismos jurídicos para garantizar el control democrático del licenciamiento ambiental para Lorito 1. El principal factor que dificultó la profundización de la democracia ambiental fue el carácter procedimental que se le dio a los espacios de socialización de información y participación para cumplir con los requisitos del licenciamiento ambiental.

De acuerdo con Alfonso Castellanos (entrevista 2018), las Mesas Hídricas en el APE CPO16 hicieron control democrático de la información ambiental del licenciamiento ambiental, pero la ANLA y Hocol se negaron a hacer parte de estos espacios de veeduría ciudadana. Este tipo de espacios en los cuales no estuvieron presentes todas las partes involucradas no se incluyeron en el criterio de alcance.

f) Autenticidad

De acuerdo con las entrevistas, las actas de las audiencias públicas ambientales y los licenciamientos ambientales, se infirió que los factores que facilitaron la profundización de la democracia ambiental en el criterio de autenticidad fueron el aprendizaje colectivo de las comunidades para lograr ser competentes y debatir con las empresas y el Estado, además, las medidas cautelares que se dictaminaron contra la plataforma

Lorito 1 garantizaron ecuanimidad en la toma de decisiones ambientales. Los factores que dificultaron la profundización de la democracia ambiental fueron el manejo de lenguaje técnico en los documentos y discusiones relacionadas con los licenciamientos ambientales y la falta de acciones vinculantes en los mecanismos de participación administrativa como las audiencias. En la práctica, la caracterización del criterio de autenticidad permitió observar fácilmente el nivel sustancial, informado y competente en la toma de decisiones ambientales durante los procesos de licenciamiento ambiental.

7. Conclusiones

Al aplicar la matriz de análisis a los dos casos de estudio se evidenció que los factores que facilitaron la profundización de la democracia ambiental en los procesos de licenciamiento ambiental en la frontera petrolera fueron efectivamente:

- El uso de mecanismos de participación en materia ambiental (Rodríguez y Muñoz 2009) de tipo administrativo como las audiencias públicas ambientales, derechos de petición, terceros intervinientes y veedurías ciudadanas;
- Mecanismos judiciales como la acción de tutela y acción popular;
- Y mecanismos políticos como la consulta popular.

Cabe resaltar además el *aprendizaje* colectivo de las comunidades para solicitar información ambiental, superar el lenguaje técnico y lograr ser competentes para debatir los procesos de licenciamiento ambiental.

Por su parte, los factores que *dificultaron* la profundización de la democracia ambiental fueron:

- El carácter procedimental y administrativo de la participación en los procesos de licenciamiento ambiental,
- La falta de acciones vinculantes en los mecanismos de participación en materia ambiental,
- La sentencia SU095/18 de la Corte Constitucional que limitó el uso de las consultas populares en proyectos minero-energéticos y
- La estigmatización y las amenazas de muerte contra líderes y otras personas en el territorio.

La sonda de plausibilidad como enfoque metodológico para comprender los casos que se abordaron en esta investigación facilitó la comprensión de los factores positivos y negativos que determinan el grado de profundidad de la democracia ambiental en entornos de expansión de frontera petrolera. El análisis de la información de los casos permitió identificar los siguientes *retos* que se deben tener en cuenta para afinar las variables de la matriz:

- estandarizar la definición de información ambiental,

- agregar los espacios informales de participación, como marchas y plantones,
- diferenciar el origen de las personas que hacen parte de los espacios de participación para entender el nivel de involucramiento de las comunidades de las áreas de influencia directa e indirecta, y
- definir los espacios de control democrático como solo aquellos que incluyen a todas las partes involucradas.

Es importante resaltar que los resultados obtenidos en esta investigación respondieron a características propias del Piedemonte llanero, es decir, un ecosistema socio-económico-ambiental que se caracteriza por un mismo orden legislativo, presencia de recursos naturales renovables, uso de procesos convencionales de extracción de crudo, ausencia de grupos indígenas y baja inferencia de grupos armados en los procesos de licenciamiento ambiental. En caso de querer aplicar la matriz de análisis en otros contextos, se deben tener en cuenta las anteriores características, dado que influenciaron de manera directa los resultados obtenidos.

Finalmente, en Colombia, la expansión de la frontera petrolera hacia tecnologías no convencionales, como el *fracking*, y la alta incertidumbre sobre sus efectos en el territorio crean la necesidad de disponer de herramientas teóricas que permitan valorar empíricamente la democracia ambiental en diferentes contextos y momentos en el tiempo. Esto facilitará entender los efectos en los derechos humanos, la preservación ambiental y el desarrollo.

8. Referencias

- CEPAL 2018. Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. *CEPAL*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021_es.pdf
- Acta Audiencia Pública Ambiental: Área de Perforación Exploratoria Taray. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales 20 de febrero de 2015. Cepal. (2012). *Prospectivas en américa latina: aprendizajes a partir de la práctica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Acuerdo 006. Por medio del cual se modifica el Acuerdo No. 021 de diciembre 11 de 2000, se definen los usos del suelo para las diferentes zonas de los sectores rural y urbano, se establecen las reglamentaciones urbanísticas correspondientes y se plantean los planes complementarios para el futuro desarrollo territorial del municipio de Guamal, Meta. Concejo Municipal de Guamal (31 de marzo de 2019).
- ANLA s.f. ABC del *Licenciamiento*. Recuperado de: <http://www.anla.gov.co/ABC-del-LicenciamientoAmbiental>
- ANLA s.f.b. Tercer Interviniente. Recuperado de: http://vital.anla.gov.co/ventanillasilpa/ayuda_en_linea_ciudadano/!SSL!/WebHelp/tercer_interviniente.htm#targetText=El%20Tercero%20interviniente%20es%20una,de%20demostrar%20inter%C3%A9s%20jur%C3%ADdico%20alguno.
- Bebbington, A., Hinojosa, L., Humphreys-Bebbington D., Burneo, M.L. y Warnars, X. (2008). Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development. *Development and Change* 39(6), 887–914
- Bohman, J. 2015. La madurez de la democracia deliberativa. *Co-herencia* (13) 24, 105-143
- Brain, K. 2017. The impacts of mining on livelihoods in the Andes: A critical overview. *The Extractive Industries and Society* (4), 410-418
- Brand, U., Dietz, K. y Lang, M. 2016. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciencia Política*, 11(21), 125-159
- CEPAL s.f. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. *Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuordoregional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>
- Decreto 3573 de 2011: Creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-. Departamento Administrativo de la Función Pública. 27 de septiembre de 2011.

- Dinero 9 de septiembre de 2016. ¿Guerra Sucia para Sacar a Hocol de la Macarena? Dinero. Recuperado de: <https://www.dinero.com/pais/articulo/guerra-sucia-para-sacar-a-hocol-de-la-macarena/231669>
- Dryzek, J. 1996. *Democracy in capitalist times: ideals, limits, and struggles*. New York: Oxford University Press
- El Tiempo 20 de mayo de 2015. Perforar y producir más, meta de Ecopetrol en 2015 en el Meta. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15791677>
- Fuentes, R y Sánchez, B. 2013. Comunidades de Humadea, Castilla La Nueva y Guamal (Meta) se oponen a proyecto petrolero. *Agencia Prensa Rural*. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article10821>
- Gamba, S. 2017. Siete Décadas de Petróleo en la Cuenca del Río Orottoy. En *Como el agua y el aceite: Conflictos socioambientales por la extracción petrolera*. (35-45) Recuperado de: <http://censat.org/es/publicaciones/como-el-agua-y-el-aceite-conflictos-socio-ambientales-por-laextraccion-de-petroleo>
- Gamu, J., Le Billion, P. y Spiegel S. 2015 Extractive industries and poverty: A review of recent findings and linkage mechanisms. *The Extractive Industries and Society* (2), 162-176.
- Global Witness 2019. *Enemigos del Estado. De Cómo los Gobiernos y las Empresas Silencian a las Personas Defensoras de la Tierra y del Medio Ambiente*. Recuperado de: <https://www.globalwitness.org/es/campaigns/environmental-activists/enemigos-del-estado/>
- Gómez, N. 2018. *Colombia y el Acuerdo de Escazú. Democracia Ambiental en el Derecho Internacional. Una Presentación sobre el Acuerdo Regional de América Latina y el Caribe que Regula el Acceso a la Información, Participación y Justicia en Asuntos Ambientales*. Bogotá, Colombia: Asociación Ambiente y Sociedad
- Leifsen, E., Gustafsson, M., Guzmán-Gallegos, M. y Schilling-Vacaflor, A. 2017. New mechanisms of participation in extractive governance: between technologies of governance and resistance work. *Third World Quarterly*, 38:5
- Levy, J. 2008. Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25: 1-18.
- Liga Contra el Silencio. 16 de enero de 2019. Meta y Petróleo. *Liga Contra el Silencio*. Recuperado de: <https://ligacontraelsilencio.com/2019/01/16/meta-petroleo/>
- Liga Contra el Silencio. 16 de enero de 2019b. Amenazas. *Liga Contra el Silencio*. Recuperado de: <https://ligacontraelsilencio.com/2019/01/16/amenazas/>
- Manrique, D y Vargas, Y. 2018. *Análisis de los Conflictos Socioambientales Generados por las Actividades de Explotación Petrolera del Bloque Cubarral en la Vereda La Esmeralda del Municipio De Acacías-Meta*. (Tesis de maestría no publicada). Universidad Santo Tomas, Villavicencio.

- McNeish, J. 2017. A vote to derail extraction: popular consultation and resource sovereignty in Tolima, Colombia. *Third World Quarterly*, 38:5
- Moore, J. 2011. Transcending the matabolic rift: a theory of crises in the capitalist world-ecology. *The Journal of Pesant Studies*, 38:1
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2010. *Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales*. Bogotá: Colombia. La Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales
- Ministerio del Interior s.f. Estrategia Territorial para la Prevención y Atención del Conflicto Social del Sector de Hidrocarburos. Recuperado de: <https://slideplayer.es/slide/7236506/>
- Moreno, J. 20 de agosto de 2017. Mujeres protestan en pozo exploratorio de Ecopetrol. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/mujeres-protestan-en-pozoexploratorio-de-ecopetrol-articulo-709084>
- Naciones Unidas 1992. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Recuperado de: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Naciones Unidas 2018. *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CTC-XXVII-18.pdf>
- Observatorio de Conflictos Ambientales 25 de septiembre de 2017. Petróleo en el Meta: una radiografía de la desconfianza. *Semana Sostenible*. Recuperado de: <https://sostenibilidad.semana.com/medioambiente/articulo/explotacion-de-petroleo-en-meta-causa-desconfianza-en-las-comunidades/38693>
- Oil and Gas IQ 13 de diciembre de 2018. What is Fracking? *Oil and Gas IQ*. Recuperado de: <https://www.oilandgasiq.com/oil-and-gas-production-and-operations/news/what-is-fracking>
- O'Rourke, D. y Connolly, S. 2003. Just Oil? The Distribution of Environmental and Social Impacts of Oil Production and Consumption. *Annu. Rev. Environ. Resour.* 28. 587-617
- Redacción Política 27 de marzo de 2017. Audiencia Pública en protección de La Macarena y la Seguridad Alimentaria. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/audiencia-publica-en-proteccion-de-la-macarena-yla-seguridad-alimentaria-articulo-686053>
- Resolución 0331 de 2012: Licencia Ambiental APE CPO09. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. 15 de mayo de 2012
- Resolución 0491 de 2012: Licencia Ambiental Campo 50K. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. 30 de abril de 2015

- Resolución 0847 de 2015: Licencia Ambiental APE Taray. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. 21 de junio de 2015
- Resolución 1558 de 2014: Licencia Ambiental APE CPO16. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. 19 de diciembre de 2014
- Restrepo, O.J. 12 de marzo de 2019. Características de la industria extractiva colombiana. *UN Periódico Digital*. Recuperado de: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/blog/detail/caracteristicas-de-la-industria-extractiva-colombiana/>
- Revista Petróleo y Gas 30 de noviembre de 2017. Auguran un buen 2018 para el Petróleo en el Llano. Revista Petróleo y Gas. Recuperado de: <http://revistapetroleoygas.co/auguran-un-buen-2018-para-el-petroleo-en-el-llano/>
- Roa, M., Rosas, E. Urban, D. 2017. Uso de Tácticas Legales para el Control del Agua y el Territorio Uno Defiende la Vida con lo que Engendra más Vida: Testimonio de la Defensa del Río Humadea. En *Como el agua y el aceite: Conflictos socioambientales por la extracción petrolera* (p. 35-45). Bogotá : Ediciones Antropos.
- Roa-Avendaño, T., y Toro-Pérez, T. 2017. *Como el agua y el aceite: Conflictos socioambientales por la extracción petrolera*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- Roa-García, M. C. 2017. Environmental democratization and water justice in extractive frontiers of Colombia. *Geoforum* 85, 58-71
- Rodríguez y Muñoz 2009. *La Participación en la Gestión Ambiental. Un Reto para el Nuevo Milenio*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario
- Rubiano, M.P. 4 de septiembre de 2017. La Procuraduría pidió frenar pozo estrella de Ecopetrol. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elspectador.com/noticias/medio-ambiente/laprocuraduria-pidio-frenar-el-pozo-estrella-de-ecopetrol-articulo-711519>
- Sentencia 2013-00276: Recurso de Apelación contra Medidas Cautelares. Consejo de Estado 30 de enero de 2014.
- Sentencia SU095/18: Exploración y Explotación de Recursos Naturales No Renovables del Subsuelo Deben Ser Adoptadas por Autoridades Nacionales en Coordinación y Concurrencia de las Autoridades Territoriales. Corte Constitucional 11 de octubre de 2018
- Sentencia T652-13: Respuesta Tutela de Marlén Arévalo. Corte Constitucional 17 de septiembre de 2013
- Svampa, M. 2013. «Consenso de los *Commodities*» y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, 31-46.
- Vargas, G. 2019. Social mobilisation in Colombia's extractive industries, 2000–2015. *The Extractive Industries and Society*, <https://doi.org/10.1016/j.exis.2019.06.002>

- Viana, A. y Negrete, R. 19 de enero de 2015. El decreto de navidad para los mineros. *Semana Sostenible*. Recuperado de: <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/el-decreto-2691-regalona-vidad-para-mineros/32422>
- Von der Goltz, J. y Barnwal, P. 2019. The local wealth and health effects of mineral mining in developing countries. *Journal of Development Economics* (139), 1-16

El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), con más de 40 años de trayectoria, es un centro de investigación y formación que contribuye al entendimiento de los procesos de desarrollo a escala local, regional, nacional e internacional. Su objetivo es cualificar la política y la práctica del desarrollo, ya sea mediante las políticas públicas, la gestión territorial, o la intervención privada desde las organizaciones y la sociedad en general.

*Cider - Universidad de los Andes
Calle 18A No. 0 - 19 Este, Bloque PU
Bogotá - Colombia
<https://cider.uniandes.edu.co>
cidercomunicaciones@uniandes.edu.co
Teléfono: 3394949 Extensiones: 2664 - 2665*

*Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de
mayo de 1964.
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de
febrero de 1949 Minjusticia.*