Arauca 1983-2015
Fin de un ciclo histórico y transición incierta

Libardo Sarmiento Anzola

Bogotá, Noviembre de 2015

Arauca 1983-2015

Fin de un ciclo histórico y transición incierta

Libardo Sarmiento Anzola[1]

Introducción:

Establecer una periodización es una necesidad en los estudios historiográficos. El tiempo histórico establece ciclos que definen períodos de desarrollo de una sociedad en su relación sistémica y dinámica de las dimensiones económica, política, social, cultural y ambiental, tanto local-nacional como en la interrelación global. El humanista italiano Vico (1688-1744) fue quien primero comprendió el comportamiento pendular de la historia, esto es, los períodos de bonanza o de prosperidad son seguidos de períodos de decadencia o de crisis, y viceversa.

Los años extremos del período analizado (1983-2015) guardan similitud en cuanto al momento vivido por la sociedad colombiana. Precedidos de niveles prominentes de violencia y ritmos elevados de crecimiento económico, estos dos años muestran analogías al comparar la caída en los índices de homicidios y recesión de las actividades productivas, desproporcionado déficit fiscal, progresiva caída de las reservas de petróleo y amenaza de crisis energética, desindustrialización, reducción de las exportaciones y desequilibrio en la balanza cambiaria, en un contexto de inestabilidad económica internacional y, paradójicamente, todo junto en un momento de esperanza por afianzar la paz con justicia y equidad entre los colombianos y colombianas, construida desde los territorios y a través de la negociación del conflicto armado, de profundizar la democracia, erradicar los factores objetivos y subjetivos que alimentan crónicamente la violencia en el país y de la modernización de las instituciones que constituyen el soporte de la participación de las comunidades, promueven el desarrollo y hacen sostenible el futuro del país. No sólo hay desencuentro antagónico entre las diversas cosmovisiones de nuestra identidad cultural, ordenamiento jurídico y modelo de desarrollo, también entre la economía y la política. Los dos momentos 1983 y 2015 son de transición e incertidumbre.

El país, no obstante, registró drásticos cambios en este lapso de 33 años. De 30,4 millones de habitantes el país aumentó la población a 48,2 millones; ahora más urbana, la participación del sector rural cae de 35,6 a 23,6 por ciento, y menos pobre en cuanto los índices de carencias por ingresos bajan de 61,0 a 29,3 por ciento; en resumen, hay más gente, viviendo en centros urbanos y de clase media. Al finalizar la década de 1980 el Estado colombiano integraba la lista de los clasificados como “fallidos” en el mundo. Ahora, los ciudadanos pueden elegir sus autoridades locales y departamentales sobre el fundamento de una Constitución más garantista en derechos humanos y participación democrática. Si bien es contradictorio, esta Carta Política, brindó a la vez los instrumentos para consolidar el neoliberalismo, la privatización y la

[1] Economista y filósofo. Escritor, investigador y consultor independiente

desnacionalización de los recursos y activos económicos, generando la precarización del empleo, la exclusión y la desigualdad. El Lema del Plan Nacional de Desarrollo del presidente Belisario Betancur (1983-1986) fue "Cambio con equidad"; el del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018) "Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación".

En el marco de este período histórico de la sociedad colombiana, el presente documento realiza un análisis del desarrollo en el departamento de Arauca siguiendo tres líneas argumentativas: i) historia y bonanza del sector Minero energético; ii) petróleo y sociedad; iii) oportunidades y prospectiva para la paz.

Objetivo:

El presente documento tiene como objetivo realizar un análisis de la trayectoria del tratamiento político, social, ambiental y económico de la actividad minero energético en Arauca destacando la posición de los sectores sociales.

En el marco del estudio de la evolución e impactos del sector minero energético, este trabajo ausculta en las diferentes fuerzas políticas y sociales araucanas sobre su visión futura y participación democrática respecto a la paz y el desarrollo, en un ejercicio introductorio de prospectiva y con referencia al próximo cuatrienio de la administración departamental y municipal 2016-2019.

La pertinencia del documento es, de una parte, la implementación territorial de los acuerdos Gobierno-FARC y, de otra, el posible inicio de diálogo y negociación del fin del conflicto armado entre el Gobierno y el ELN, con la participación de la Mesa Social para la Paz y de la 2da Asamblea Nacional por la Paz. El primer comandante del ELN, Nicolás Rodríguez Bautista, afirmó: "un proceso de paz que no involucre al grueso de la población en términos de diseño y participación democrática no podrá ser exitoso". En consecuencia, esta reflexión es una contribución desde la sociedad civil a la comprensión del tema minero energético en Arauca, en particular de la industria de hidrocarburos, bajo la premisa de ser un tema importante tanto para el ELN como para los movimientos sociales y populares de Arauca y el Gobierno colombiano en el contexto de la construcción democrática de la Paz y el desarrollo territorial.

El documento parte de i) definir el contexto global de la industria petrolera moderna, los conflictos que genera, su desarrollo en Colombia y prospectiva de la actividad minero-energética en Arauca; a continuación se analiza ii) los impactos y tratamiento político, social ambiental y económico, destacando la posición de los sectores sociales; para finalizar con iii) la introducción a un ejercicio de carácter prospectivo sobre l próximo cuatrienio 2016-2020 respecto a los escenarios que deberán afrontar los movimientos sociales y el proceso de construcción democrática de la paz con justicia y el desarrollo sostenible.

Metodología Y fuentes consultadas:

En este contexto se justifica hacer un análisis histórico-prospectivo del desarrollo territorial de Arauca desde la mirada de las organizaciones sociales y

populares, tomando como eje articulador el sector minero-energético. Por consiguiente, la perspectiva analítica es sistémica -entendiendo las implicaciones políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales de la industria de hidrocarburos- e histórica, al contemplar el período de los últimos 33 años asociado con el ciclo de la "Bonanza petrolera" que experimenta la sociedad araucana desde principios de la década de 1980. El análisis, desde una perspectiva intercultural, incluye un ejercicio introductorio de análisis prospectivo a partir del mapa de los principales sujetos agentes sociales, políticos y económicos del departamento (con énfasis en los municipios petroleros), sus visiones sobre el próximo cuatrienio de las administraciones públicas 2016-2019 (teniendo en cuenta sus cosmovisiones: necesidades, valores e intereses) y su articulación a una matriz DOFA con el fin de identificar las variables estratégicas que determinan el futuro. El enfoque territorial del estudio tiene como marco referencial el desarrollo sostenible, la democracia radical, la paz con justicia social y los derechos humanos.

El núcleo problemático sobre el cual se desenvuelve esta investigación es la actual situación paradójica de cambio estructural que afronta la sociedad araucana, esto es: la sociedad araucana está inmersa en el proceso de ingreso a un nuevo período de desarrollo histórico, definido por dos hechos estructurantes: i) el declive de la bonanza petrolera; si bien el estancamiento de la explotación de petróleo y de los ingresos percibidos por esta actividad ha significado un cambio paulatino de la matriz económica del Departamento de Arauca durante el último cuatrienio, el petróleo no ha dejado de ser el renglón predominante en la base material y en el imaginario colectivo; teniendo aun una perspectiva temporal mínima de seguir condicionando el desarrollo territorial durante dos décadas más ii) la implementación territorial de los acuerdos de paz Gobierno-FARC-EP y el inicio formal de negociación de la paz entre el Gobierno y el ELN, con la participación democrática de la sociedad civil a través de la Mesa Social para la Paz y la 2da Asamblea Nacional por la Paz, lo que abre una nueva ventana de oportunidad política para la participación de los movimientos sociales en la redefinición del sistema institucional, la construcción de la democracia en un ambiente de paz con equidad y justicia social y la planeación concertada de un modelo de desarrollo territorial alternativo, sostenible e incluyente.

Para el desarrollo de este trabajo se establecieron cuatro momentos: i) En la ciudad de Bogotá se hizo la consulta bibliográfica pertinente y la construcción de bases de datos oficiales con el fin de caracterizar el período histórico 1983-2015 e identificar hipótesis analíticas y núcleos problemáticos; ii) entrevistas semiestructuradas, en Bogotá, con personas claves en las dinámicas coyunturales; iii) actividades directas en Arauca orientadas a: participar en el evento regional de la 2da Asamblea Nacional por la Paz, conversatorio con el equipo laboral de la Fundación P&R, entrevistas y talleres con organizaciones sociales de los municipios araucanos; iv) sistematización, análisis y presentación de resultados en Bogotá.

I. Breve historia del sector minero-energético y el ciclo de la "Bonanza petrolera" en Arauca 1983-2015

Contexto e historia

El petróleo es la fuente de energía más utilizada en la actualidad. De origen orgánico, este mineral es un recurso natural no renovable. La industria petrolera moderna data de mediados del siglo XIX, cuando inició la sustitución del carbón, reinante hasta entonces en la matriz energética. Está ubicada entre los sectores industriales más importante, considerado un negocio de alta rentabilidad y de mayor difusión en el mundo.

El incremento exponencial de la producción, el uso masivo y diversificado, en paralelo la demanda creciente de hidrocarburos en el mundo, transcurren en relativo e inestable equilibrio a lo largo del siglo XX hasta mediados de la década de 1970. En las décadas siguientes el ritmo productivo de esta actividad extractiva se ralentiza dado que a partir de ese momento los países productores encontraron el cenit de la producción de petróleo (1972 en Estados Unidos y durante el período 2004-2010 en el resto del mundo), desapareciendo los excedentes que antes habían, produciéndose de esta manera una presión de la demanda sobre la oferta con la consecuente elevación de precios. De forma imbricada, la demanda de hidrocarburos en el mundo sigue presionando la oferta, en el sentido que la gran mayoría de países emergentes, periféricos o en "vía de desarrollo" han cimentado su crecimiento industrial basados en los hidrocarburos. China, Rusia e India, con sus necesidades energéticas crecientes, son los países que mayor presión han hecho sobre la demanda en los últimos cuarenta años.

En el mercado internacional, el barril de petróleo alcanzó un máximo de 112 dólares, a partir del año 2014 el precio colapsa presentando una caída de 57 por ciento en 2015 respecto al valor medio situado en torno a los 105 dólares por barril de petróleo durante los tres años previos al desplome. Este nuevo escenario de caída de precios arrastró tras de sí la inversión en el sector.

Adicionalmente, teniendo en cuenta las actuales reservas probadas de petróleo y el ritmo de explotación, estas alcanzan para satisfacer la demanda mundial durante un plazo no mayor a seis décadas adicionales previéndose, en consecuencia, una crisis energética (es probable, entonces, que el precio del hidrocarburo vuelva a elevarse temporalmente).

Además, con el fin de reducir las emisiones que aceleran el calentamiento global, la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático organizada por las Naciones Unidas (CMNUCC) que se celebra en París (Francia) durante diciembre de 2015 tiene como objetivo establecer un acuerdo mundial para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero; por tanto los estados parte establecerán las bases para terminar la era de los combustibles fósiles y

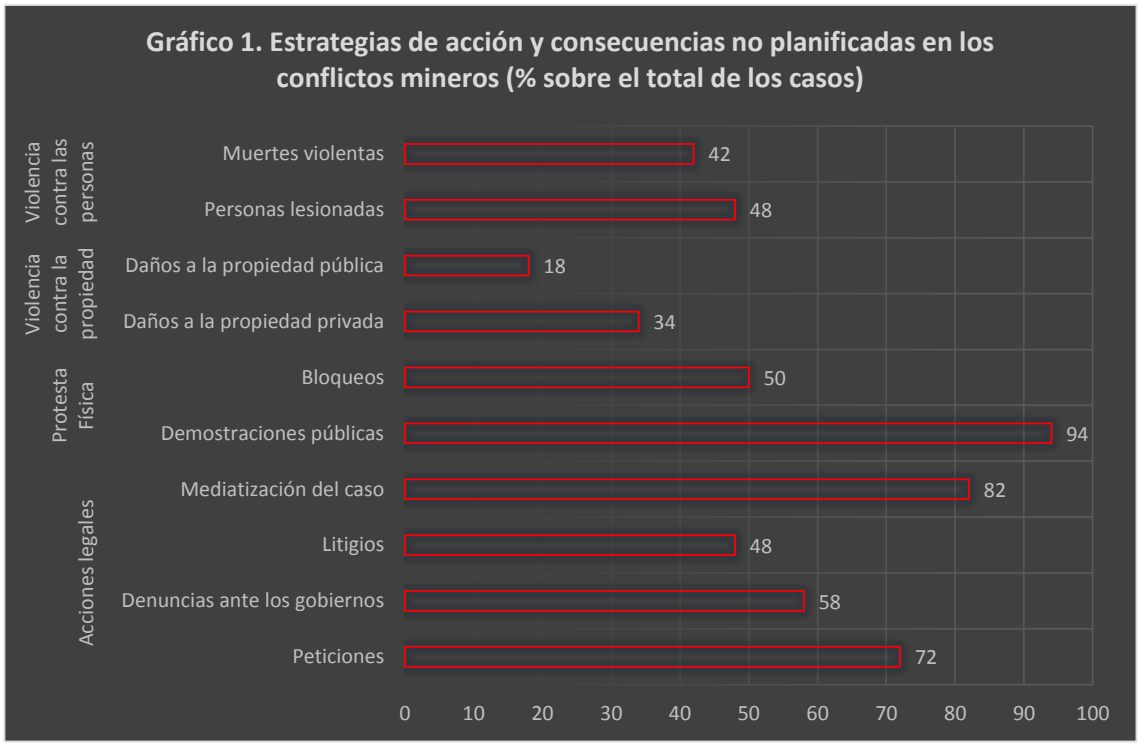
acelerar el paso hacia las energías renovables y a una mayor eficiencia en la capacidad de realizar el trabajo requerido por la economía global. Durante el siglo XXI se podrá observar el ocaso de los hidrocarburos como principal fuente energética.

Y es que las catástrofes ambientales ocasionadas por la cadena del sector de los hidrocarburos (exploración, perforación, explotación, transporte, refinación, comercialización, consumo, residuos químicos y desechos tóxicos) no son los únicos impactos negativos que genera esta actividad extractiva (impactos en el medio biótico, abiótico y socioeconómico). Adicional a las guerras del petróleo que ha soportado y padecido la humanidad, la inconformidad manifiesta de grupos poblacionales evidencia que los impactos o externalidades del sector minero-energético implica más riesgos que beneficios: genocidios, desplazamiento forzado de comunidades, desestructuración violenta de los territorios, crecimiento desordenado de la población, rompimiento del tejido social y la identidad cultural, debilitamiento de las actividades económicas tradicionales, convergencia violenta de grupos armados, legales e ilegales, militarización de la sociedad civil, lucha política por la captura de rentas y la concomitante corrupción en el ejercicio de los cargos públicos; en síntesis, un equilibrio precario, conflictivo, inestable, incierto e insostenible en las dinámicas regionales y locales del desarrollo. Las actividades puntuales de mitigación, control y compensación de estas externalidades negativas ejecutadas de manera atomizada por las empresas del sector minero-energético son paliativos que no logran resolver la compleja problemática de tipo estructural, sistémica, caótica, abierta y dinámica.

Los desastres ambientales e incidentes relacionados con la violación de derechos humanos propiciados por la industria de hidrocarburos a lo largo del siglo XX y lo corrido del XXI han generado un rechazo y confrontación por parte de las comunidades afectadas. Como mínimo, es creciente la demanda por parte de la sociedad para que el sector minero-energético sea social y ambientalmente responsable. El estudio de 50 grandes proyectos mineros en el mundo (17 de ellos localizados en Latinoamérica) "*Conflict translates envirnomental and social risk into business costs*", auspiciado por la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos,[2] arrojó los siguientes resultados:

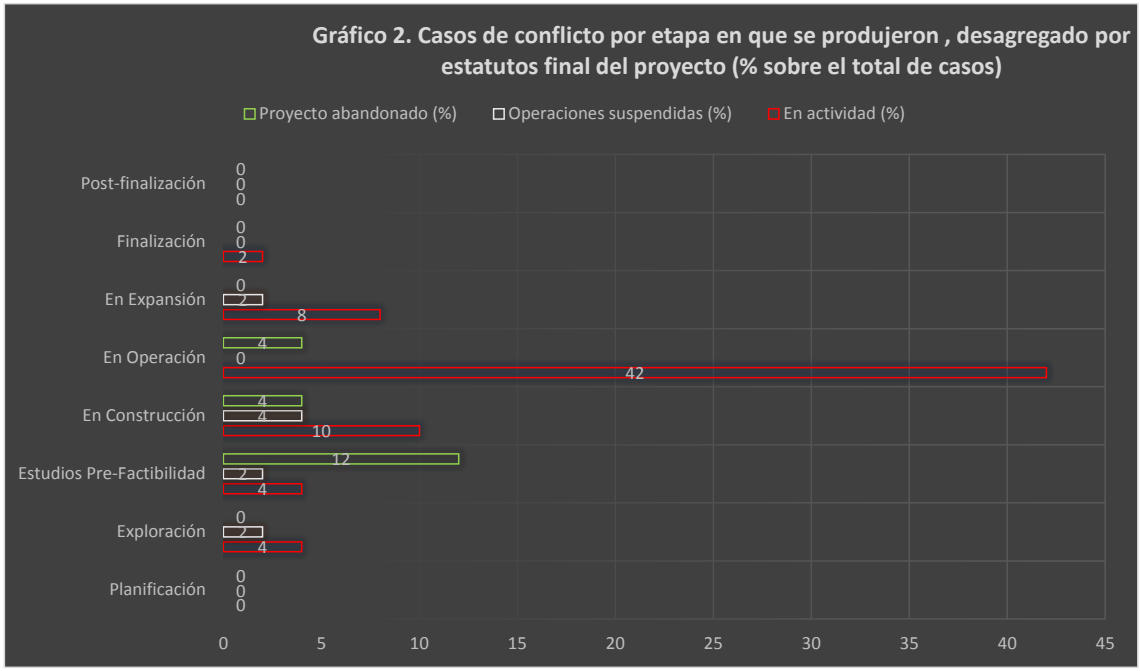
Los conflictos mineros tienden a expresarse en la protesta física de las comunidades afectadas y en el trámite de acciones legales. No obstante, es creciente la tendencia a enfocar las estrategias de lucha en el empleo de la acción directa, lo que conlleva a un escalamiento en la violencia de los conflictos (gráfico 1).

2 Fundación Avina, (2014), El costo económico de los conflictos socio ambientales en la minería. Consultado el 25.10.2015, en http://www.avina.net/esp/11234/incontext-43/.



Fuente: National Academy of Sciences, 2014, Conflict translates environmental and social risk into business costs.

Las empresas minero-energéticas deben asignar cuantiosos recursos financieros durante los eventos conflictivos para estar en condiciones de hacer frente a contingencias como retardos de naturaleza logística, la pérdida de productividad asociada a las pausas operacionales impuestas y la repercusión negativa en los trabajadores. Las etapas iniciales constituyen el período de mayor vulnerabilidad para los proyectos que puede llevar a la decisión de suspender o abandonar un determinado proyecto; sin embargo, los conflictos se concentran en las etapas de operación y expansión de los proyectos (gráfico2).



Fuente: National Academy of Sciences, 2014, Conflict translates environmental and social risk into business costs.

En resumen, tres son los factores que influyen en los antagonismos territoriales de las empresas de hidrocarburos con las comunidades:

i) Las relacionadas con los impactos negativos en las dimensiones ecosistémicas, económica, política y sociocultural en los espacios geográficos donde se desarrollan las actividades del sector extractivo, y a la falta de conciencia de las comunidades con respecto a los alcances y responsabilidades de las empresas minero-energéticas por su intervención en el territorio;

ii) ii) Las industrias extractivas se constituyen bajo la premisa de que es posible la generación de riqueza a expensas de la destrucción -en muchos casos irreversible- socio ambiental donde desarrollan sus actividades; adicionalmente, desconocen el funcionamiento del contexto y las necesidades e intereses de las comunidades presentes en las áreas de influencia en que se desarrollan los proyectos, implementando actividades de prevención, mitigación, control y compensación de los impactos negativos sin un marco general y sistémico de referencia con respecto al desarrollo del territorio, obteniendo resultados puntuales e ineficientes que contribuyen, de una parte, a incrementar el malestar de las comunidades con las empresas minero-energéticas, y de otra, a financiar cuerpos armados, legales e ilegales, para reprimir las protestas y a fragmentar y generar antagonismos al interior de la comunidad por acceso a las dadivas que ofrecen;

iii) iii) La falta de Leyes de hidrocarburos que promueva la soberanía y el desarrollo sustentable de las naciones y políticas públicas que hagan posible encontrar un equilibrio entre riqueza producida y satisfacción de necesidades básicas, extracción de riqueza y conservación ambiental, extracción de riqueza y desarrollo humano, extracción de riqueza e impulso al desarrollo sustentable regional, extracción de riqueza y respeto a la cultura, la democracia, la vida digna y el buen vivir de los pueblos y comunidades.

Los hidrocarburos en Colombia

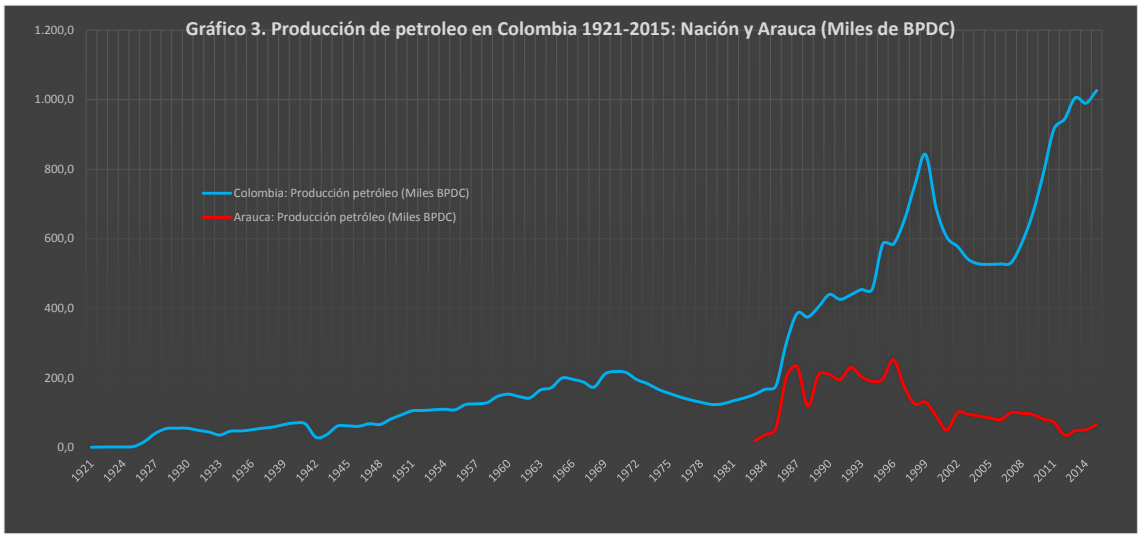
En Colombia, si bien el petróleo era conocido y utilizado de tiempo atrás, la industria de hidrocarburos tiene su origen a principios del siglo XX con la concesión de dos campos petrolíferos a treinta años por parte del presidente Reyes (1904-1909) a sendos amigos: a Roberto de Mares (campamento de infantas, cerca de Barrancabermeja) y al general conservador Virgilio Barco (selvas del Catatumbo); concesiones después cedidas mediante venta a la Tropical Oil Company quien a su vez revendió sus acciones a la poderosísima Standard Oil de New Jersey. Para 1927, bajo el sistema de concesiones,

Colombia producía el 1,2 por ciento del crudo y ocupaba el octavo puesto como productor en el mundo. Las regalías recibidas por la Nación fluctuaban entre el 6 y el 10 por ciento de la producción bruta de los campos.

A lo largo del siglo XX, la producción de petróleo en Colombia es modesta en relación al escenario internacional. La producción de petróleo hasta 1970, sin embargo, mostró una tendencia creciente y alcanzó un nivel de 80 millones de barriles durante ese año. Posteriormente empezó la declinación, hasta llegar en 1982 a un nivel de 51,8 millones de barriles. En consecuencia, la característica principal del sector petrolero durante la década de 1970 fue la progresiva caída de las reservas, las cuales pasaron de un nivel de 857 millones de barriles en 1970 a 533 millones en 1981. El déficit de la producción doméstica fue cubierto con importaciones crecientes. 6,7 millones de barriles en 1976 y 7,3 millones en 1982, con un pico de 9,4 millones en 1977.

Esta situación, unida al alza de los precios internacionales del petróleo, exigió mayores egresos de divisas: mientras en 1976 el valor de las importaciones de crudo fue de 84 millones de dólares, en 1982 con volúmenes apenas superiores en 600 mil barriles, las erogaciones por este concepto fueron de 248 millones de dólares.[3]

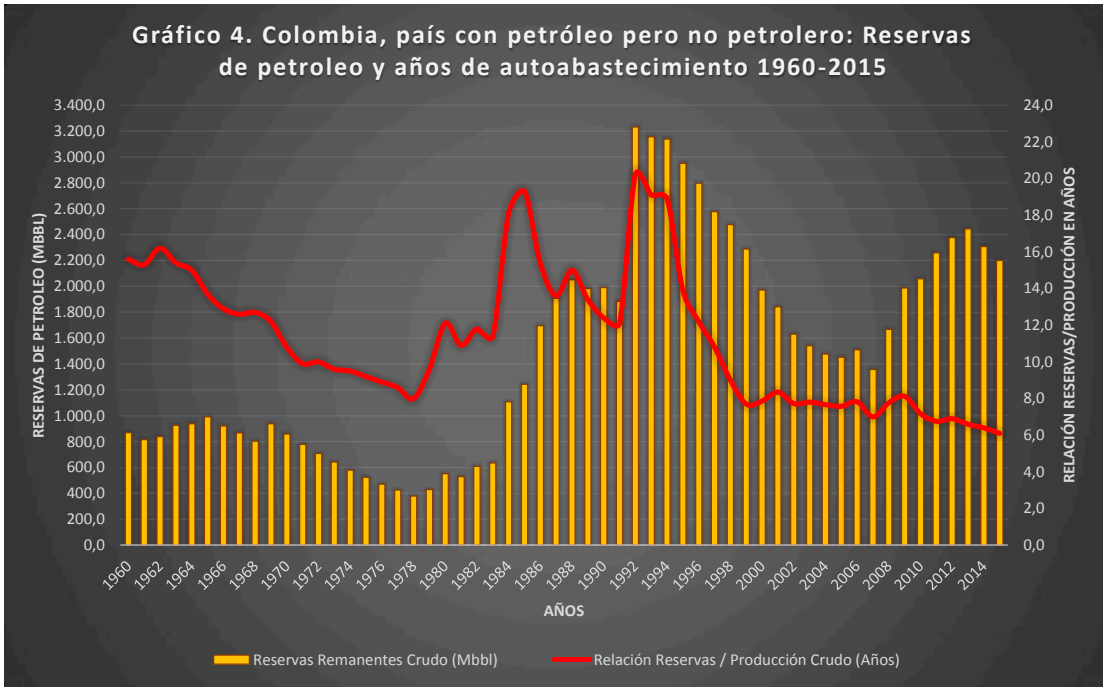
Con el descubrimiento y extracción de crudo proveniente de la cuenca sedimentaria de los llanos orientales (zona deprimida de la corteza terrestre de origen tectónico donde se acumulan sedimentos), durante las dos últimas décadas del siglo XX, en los departamentos de Arauca, Casanare y Meta, el país elevó su producción hasta alcanzar una extracción un poco superior al millón de barriles diarios a partir del año 2013 (tres cuartas partes de la producción nacional tienen origen en esta cuenca). La actividad petrolera ha representado ingentes ingresos a esta región y actualmente los departamentos que la conforman son de los más ricos del país, si bien los indicadores sociales, económicos y ambientales registran significativos atrasos respecto al desarrollo medio del país (gráfico 3).



Fuente: Cálculos del autor con base en series históricas provenientes de Occidental de Colombia, Ecopetrol y ANH.

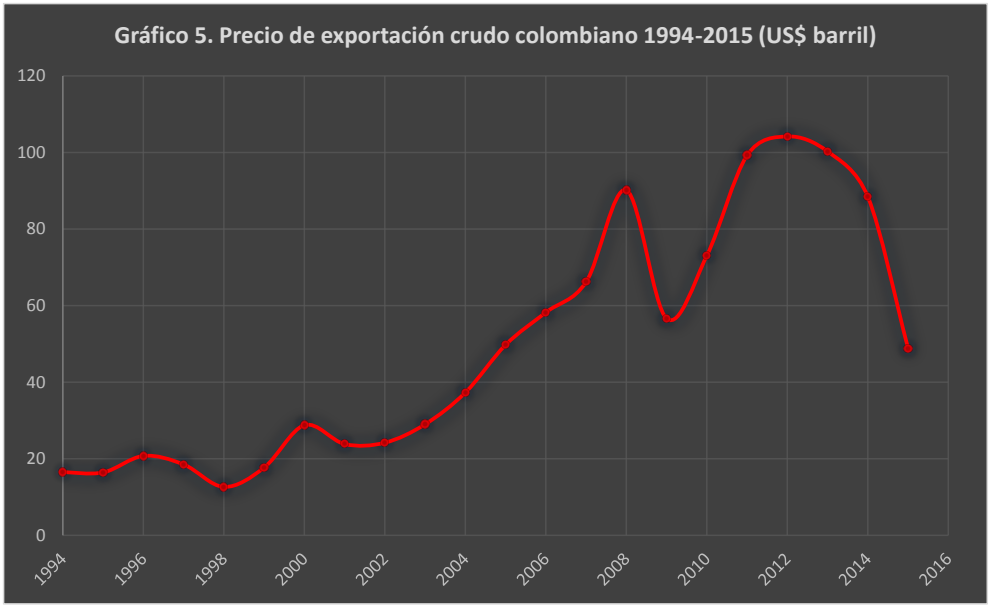
[3] DNP, (1983). Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986, Cambio con Equidad; Canal Ramírez, Bogotá, p.p. 137-138.

Actualmente, en 2015, las reservas de Colombia suman 2.200 millones de barriles de petróleo; estas representan sólo el 0,1% de las reservas mundiales. Al comparar las reservas con el nivel de producción actual arroja como resultado un autoabastecimiento durante un futuro no mayor a seis años (gráfico 4).



Fuente: Cálculos del autor con base en IEP-ACP.

Para salir de este atolladero, la esperanza del país se cifra en el hallazgo de nuevos campos productivos. Todo el territorio colombiano sigue en exploración y en venta a las transnacionales de los hidrocarburos. Pero habida cuenta la caída en los precios internacionales del petróleo las actividades de exploración se vienen reduciendo significativamente (gráfico 5). En efecto, los flujos foráneos destinados a petróleo y minería se desplomaron un 54 por ciento interanual en septiembre de 2015.



Fuente: http://banrep.gov.co/es/balanza-pagos

El ciclo de la "Bonanza petrolera" en Arauca

El hallazgo de 2.000 millones de barriles de petróleo que yacían bajo el subsuelo del departamento de Arauca le permitió a Colombia convertirse en un importante país exportador de petróleo. El petróleo araucano reconocido mundialmente por su calidad (29,6° API, uno de los más livianos en el mercado) y por contar con uno de los factores de recobro (porcentaje de petróleo en un yacimiento que puede ser extraído) más altos en la historia. El campo es operado por Occidental de Colombia (OXY), mediante el contrato de asociación Cravo Norte.

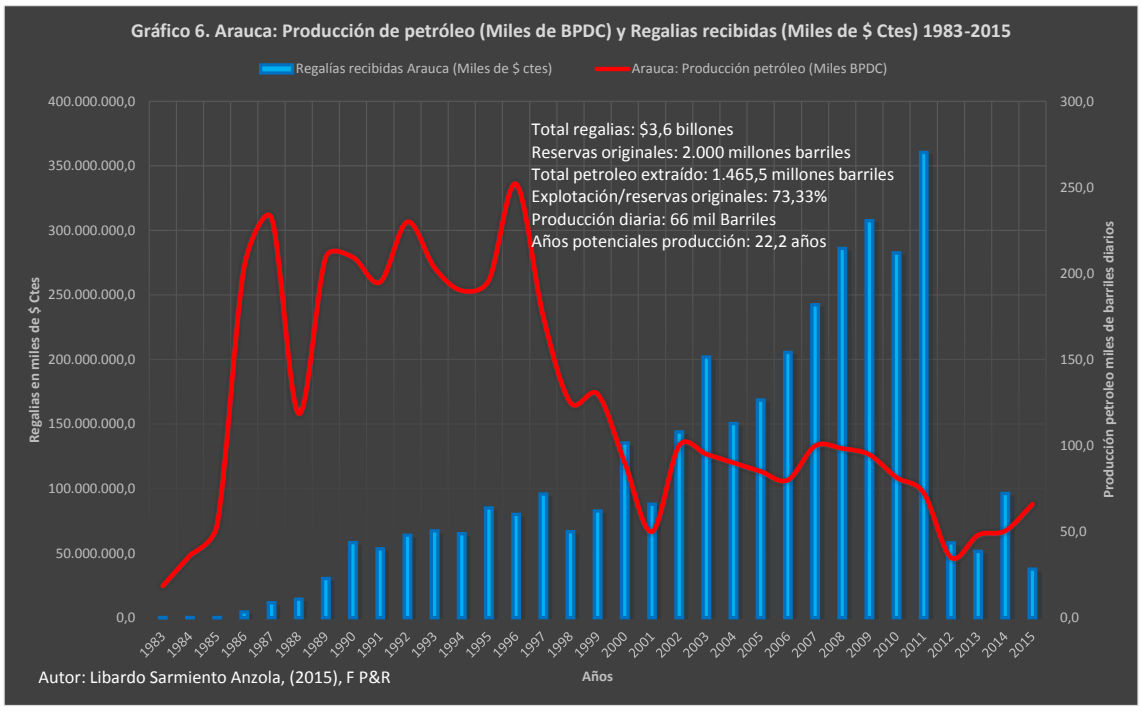
El contrato de asociación Cravo Norte tiene, a la vez, varias estructuras productoras o campos con las siguientes reservas originales de petróleo (después del recalculo final):

Campos Caño yarumal, la yuca y caño limón: 1.500 millones de barriles.
Campo redondo: 118,3 millones de barriles
Campo redondo este: 1,8 millones de barriles
Campo remana: 1,9 millones de barriles
Campo tonina: 2,0 millones de barriles

En resumen, para el contrato de asociación Cravo Norte las reservas probadas fueron de: 1.624 millones de barriles.

A partir de 2004, los nuevos contratos como Cosecha cuentan con reservas probadas de 20,9 millones de barriles. Más recientemente los campos Chipirón y Caricare aportan a las reservas originales otros 355,1 millones de barriles de petróleo. En suma, el total de reservas originales en el subsuelo araucano son de 2.000 millones de barriles de petróleo. Estas, en conjunto, es el total de las reservas de los campos que vienen siendo controladas y explotadas por la OXY en el departamento de Arauca durante los últimos 33 años.

El punto máximo de producción de crudo en Arauca es alcanzado en el año 1996 con 252 mil barriles diarios (43,1 % del total producido en el país). Durante el período 1983-2015 el petróleo extraído de los campos araucanos suma 1.465,5 millones de barriles, esto es, 73,3 por ciento de las reservas originales. A partir de 1997 el aporte absoluto y relativo de Arauca a la producción de hidrocarburos de Colombia decae de manera continua. Durante 2015 la OXY produce, en promedio, en todos sus pozos en el Departamento de Arauca, 66.000 barriles diarios de petróleo (74 % menos respecto al año 1996), lo que representa sólo el 6,4 por ciento respecto al total nacional, según información de la ANH. Occidental de Colombia (OXY) no tiene programa de perforación para Caño limón (contrato de asociación Cravo Norte) en 2016, seguramente esto se verá reflejado en una disminución de la producción de dicho campo. En síntesis, de no encontrarse en el mediano plazo una nueva fuente de hidrocarburos, la bonanza petrolera en Arauca está llegando, de manera lenta, a su fin. Sin embargo, al tener en cuenta que las reservas probadas, incluidos los recientes hallazgos, son de 534,5 millones de barriles, con el ritmo actual de explotación, los años potenciales de producción de petróleo en Arauca es de 22,2 años, pero con volúmenes anuales en descenso (gráficos 3 y 6).



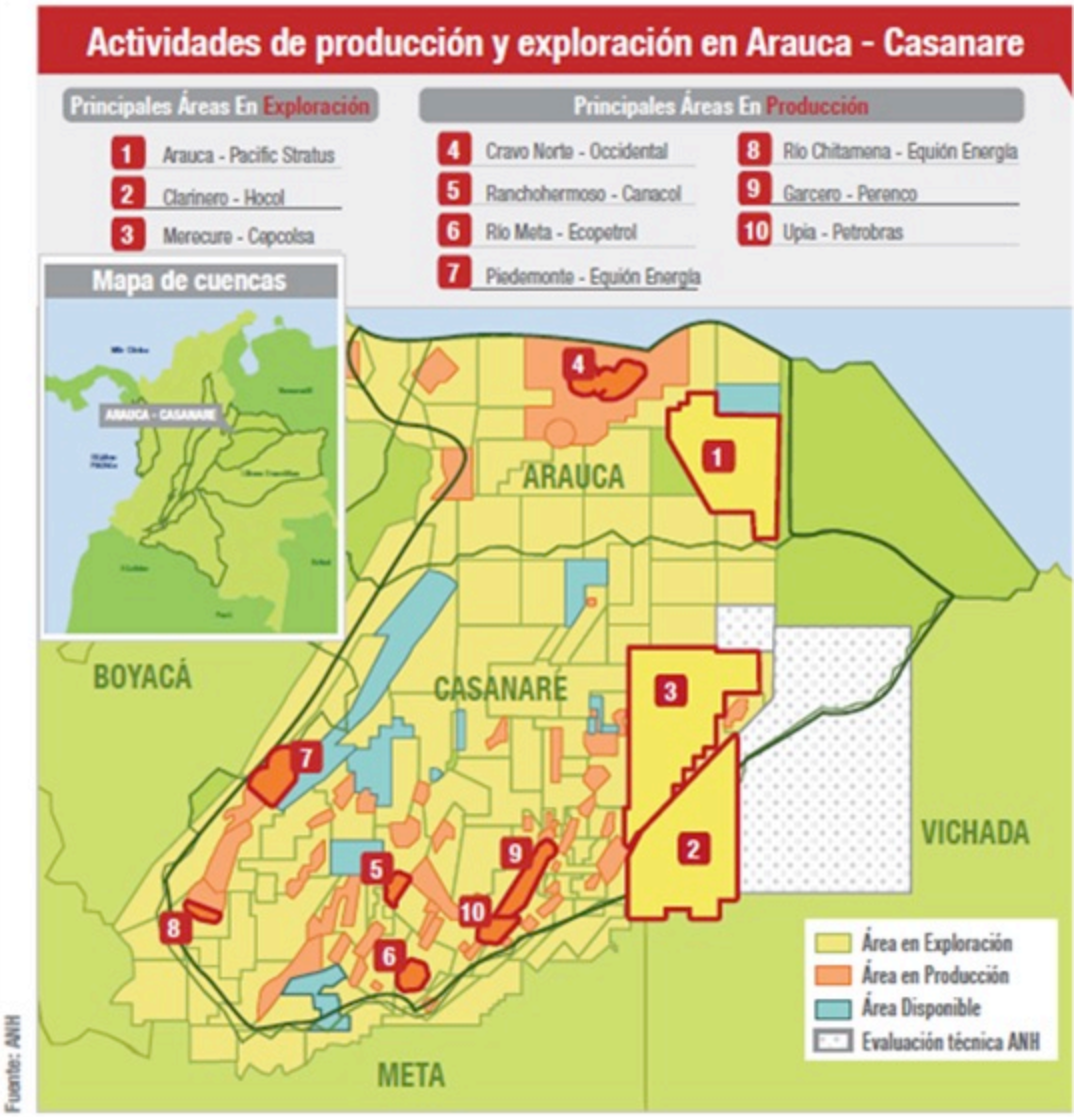
A partir de 2008, los recursos petroleros de Arauca deberían retornar en su totalidad a la Nación y, por tanto, al departamento. El control del campo Caño Limón fue extendido a la OXY, por el Gobierno de Álvaro Uribe, hasta el “límite económico” de sus yacimientos (hasta cuando comiencen a generar pérdidas). En ese momento, el volumen de producción diaria era de 100.000 barriles de petróleo. Esta arbitrariedad del mandatario significo un enorme detrimento patrimonial para el país y los araucanos.

Está llegando el tiempo de las vacas flacas para los araucanos. Al igual que en el resto del país, la esperanza se cifra en el hallazgo de un “nuevo” Caño

Limón. Mientras tanto, el territorio del departamento sigue en exploración como puede observarse en el mapa de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, encargada de identificar y evaluar el potencial hidrocarburífero del país (mapa 1).

En efecto, el imaginario petrolero está demasiado arraigado en el subsuelo de la conciencia colectiva de la sociedad araucana. Todos tienen fe en la aparición de una nueva “bonanza petrolera”, si bien es cierto que para todos es claro que la sobreabundancia de regalías es cosa del pasado. Es cierto que hasta ahora sólo se explota el 30 por ciento del territorio departamental y que el otro 70% tiene posibilidades de contener el preciado “oro negro”; en particular la cuenca del Orinoco (Cravo Norte) y en el piedemonte llanero (Tame, Fortul y Casanare). Pero la población del Sarare no quiere las multinacionales de los hidrocarburos en su territorio. El departamento ya está todo concesionado, el escenario de paz es una buena oportunidad de negocios para la industria de hidrocarburos: penetrar donde antes no podía debido al conflicto armado. A pesar del posible acuerdo de paz, el tema del petróleo seguirá pesando en contra de la armonía, el equilibrio y la reconciliación sociedad-empresas-Estado

Mapa 1

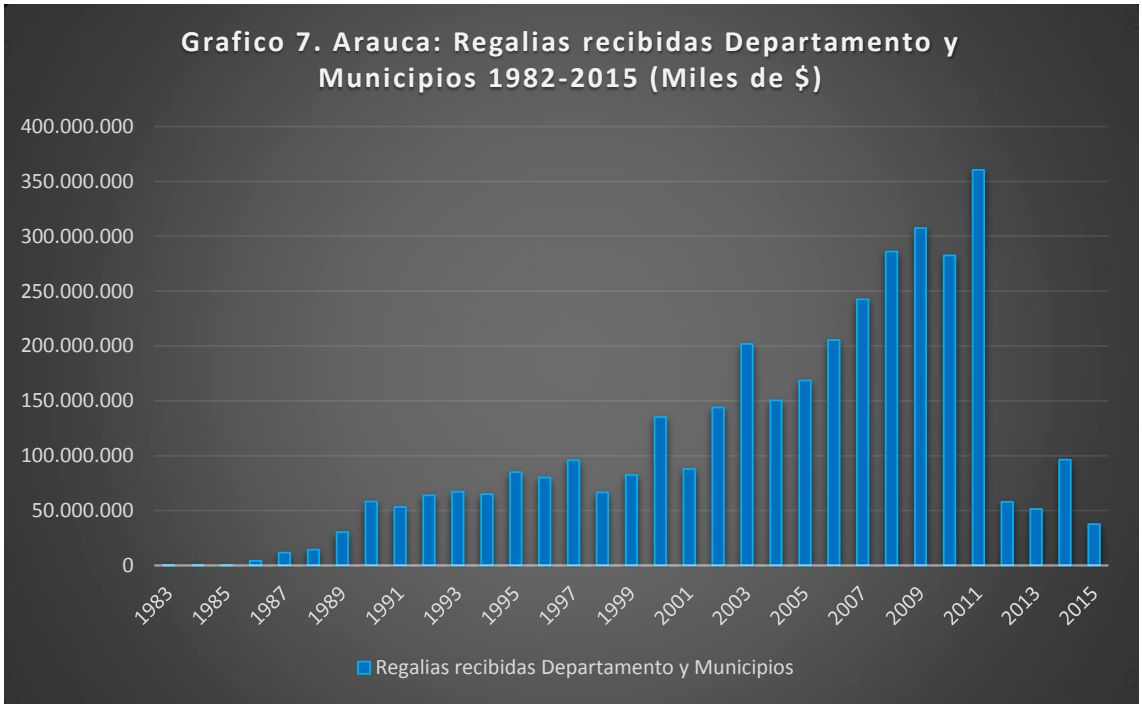


Arauca: el "Boom" de las regalías 1983-2015

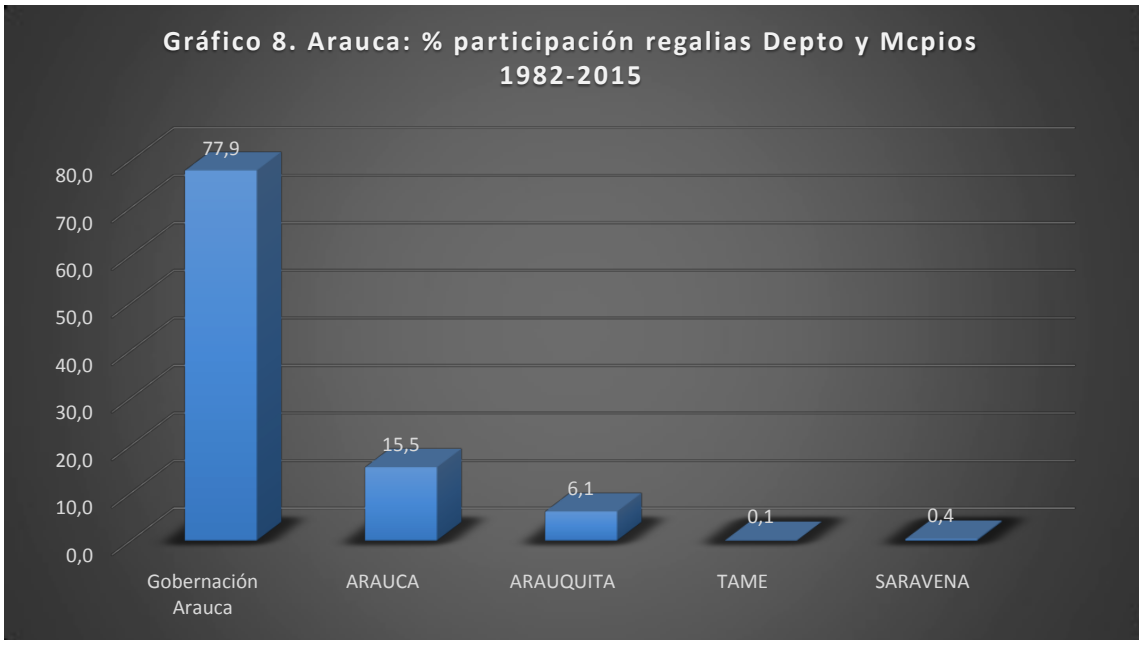
Durante 33 años Arauca ha recibido descomunales recursos vía regalías. En cifras corrientes, la renta petrolera acumulada entre 1986 y 2015 suma 3,6 billones de pesos (cuadro 1).

Cuadro 1. Arauca: Total ingresos por regalias y participación % Dpto y Mcpios		
Regalias por producción - Entidad político administrativa	**Regalias directas recibidas durante el período 1982-2015 (miles $)**	**% Participación regalias 1982-2015**
Gobernación Arauca	2.765.921.871,1	77,9
Arauca	549.058.683,2	15,5
Arauquita	220.524.010,6	6,1
Tame	4.986.120,7	0,1
Saravena	12.870.673,4	0,4
Total dpto y mcpios	3.595.035.464,9	100,0
Fuente: Ecopetrol, ANH y DNP-SGR		

La gobernación departamental tuvo un manejo directo de 78 por ciento de estos recursos; por municipios, solo cuatro apropiaron sin mediaciones las regalías: Arauca (15,5%), Arauquita (6,1%), Tame (0,1%) y Saravena (0,4%). La renta petrolera fue creciente en el período 1982-2011; desde 2012 se desploma (gráficos 7 y 8).



Fuente: Cálculos del autor con base en Ecopetrol, ANH y DNP-SGR

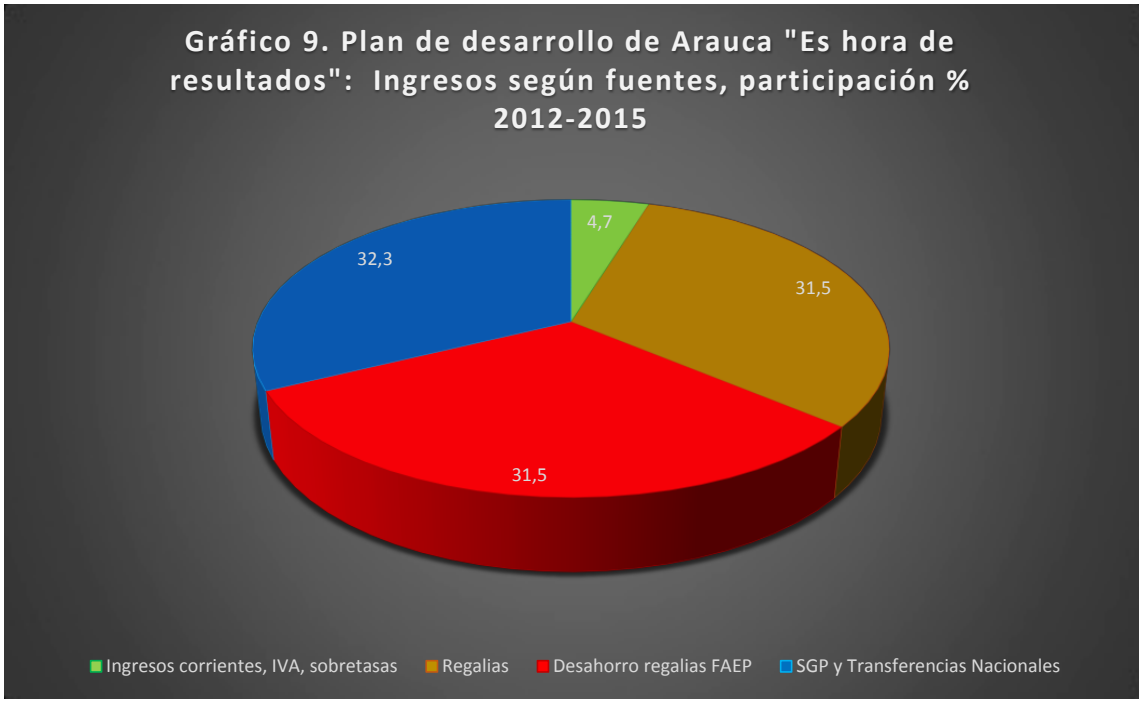


Fuente: Cálculos del autor con base en Ecopetrol, ANH y DNP-SGR

Adicionalmente, el Acto Legislativo 05 de 2011 que modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y creo el Sistema General de Regalías, restringió a partir del año 2012 de manera significativa los ingresos por regalías apropiadas por el departamento de Arauca, generando una estrechez

presupuestal que implicó replantear el modelo de planeación, gestión y promoción del desarrollo.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Es hora de resultados” liderado por el Gobernador José Facundo Castillo Cisneros[4]. Las metas identificadas para el cuatrienio en el Plan de Desarrollo Departamental costaban cuatro billones de pesos y la Gobernación solo contaba con $848.435 millones de ingresos “asegurados”, esto es, 21,2 por ciento de los requerimientos. Sumando los retiros de la cuenta del FAEP (Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera) y la asignación directa del sistema de regalías a través de la presentación de proyectos ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), la Gobernación contó con solo 1,3 billones de pesos, equivalentes a una tercera parte de los fondos necesitados. Y es que frente a los ingresos del Departamento de Arauca en el año 2011 por $ 632.176 millones, en 2015 se redujeron, en plata contante y sonante, en 76,2 por ciento. Más crítico aun al considerar que al finalizar la vigencia fiscal de 2011, el Departamento presentaba un saldo de deuda pública de $129 mil millones de pesos con la banca local, una quinta parte del total de los ingresos anuales. Este Plan señala críticamente la dependencia de los ingresos de origen petrolífero (cerca del 70% de los ingresos departamentales hasta 2011) por limitar la capacidad endógena de generación de procesos locales de desarrollo.



En efecto, mirada la situación por el lado de las fuentes, es evidente que las finanzas públicas de Arauca muestran una entidad territorial en proceso de empobrecimiento: Cerca de una tercera parte del financiamiento del Plan tiene que ver con el desahorro (retiro de recursos ahorrados en el FAEP); el resto en

4 Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Es hora de resultados. Consultado el 20.10.2015 en: http://www.arauca.gov.co/documentos/ORDENANZA%20001E%20PLAN_DE_DESARROLLO_DEPARTAMENTAL_2012-2015%20OK.pdf.

su gran mayoría corresponde a transferencias del nivel central (incluido el SGP) y regalías. El departamento solo financia con recursos propios (ingresos, corrientes, IVA, sobretasas) el 4,7 por ciento del Plan “Es hora de resultados” (gráfico 9).

Arauca: El uso de las regalías, visiones antagónicas

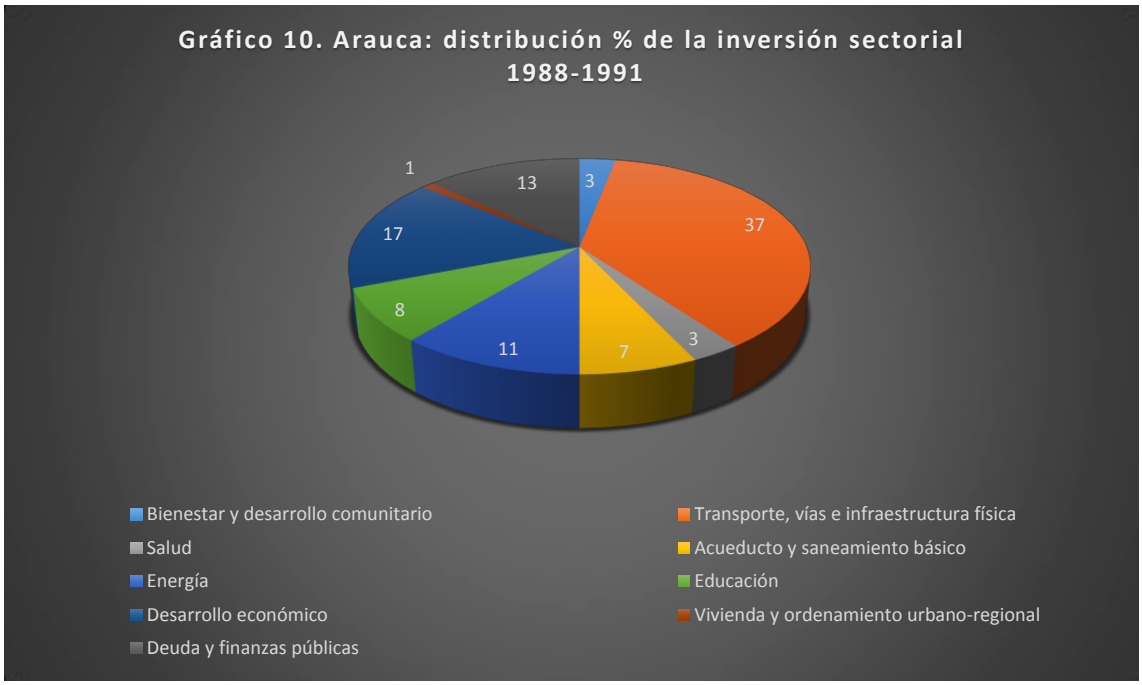
En relación al estudio de la asignación de las regalías, para su análisis se debe partir de una periodización previa. La más significativa está marcada por el cambio en la condición de intendencia y su reconocimiento como departamento a partir del año 1991. Los intendentes eran nombrados por el nivel central; en el manejo inicial de la “Bonanza petrolera” algunos eran militares activos como son los casos de los coroneles Barragán (1985) y González (1989). A partir de 1991 se da inicio a la elección popular de gobernadores; de este año a 2015 se registra un permanente pulso entre la descentralización y el control centralista de los destinos de Arauca, en particular sobre el control de las regalías; durante el período 1991-2015 el Gobierno nacional destituyó alcaldes y gobernadores (por razones políticas y legales) y encargó de manera autoritaria los mandatarios territoriales en los años 2002-2003 y 2008-2009, también en ejercicio militar activo.

Además, con la Constitución de 1991 y las leyes que regulan la distribución de los recursos presupuestales y rentas petroleras el Gobierno central determinó el uso sectorial de estos recursos, las poblaciones beneficiarias y las coberturas sociales mínimas exigidas. En promedio, el Fondo nacional de regalías –FNR- establecía que el 60 por ciento de las regalías tenían destinación específica; dividida en 33 por ciento correspondientes a inflexibilidades absolutas orientadas a zonas o sectores determinados y 27 por ciento a inflexibilidades relativas.

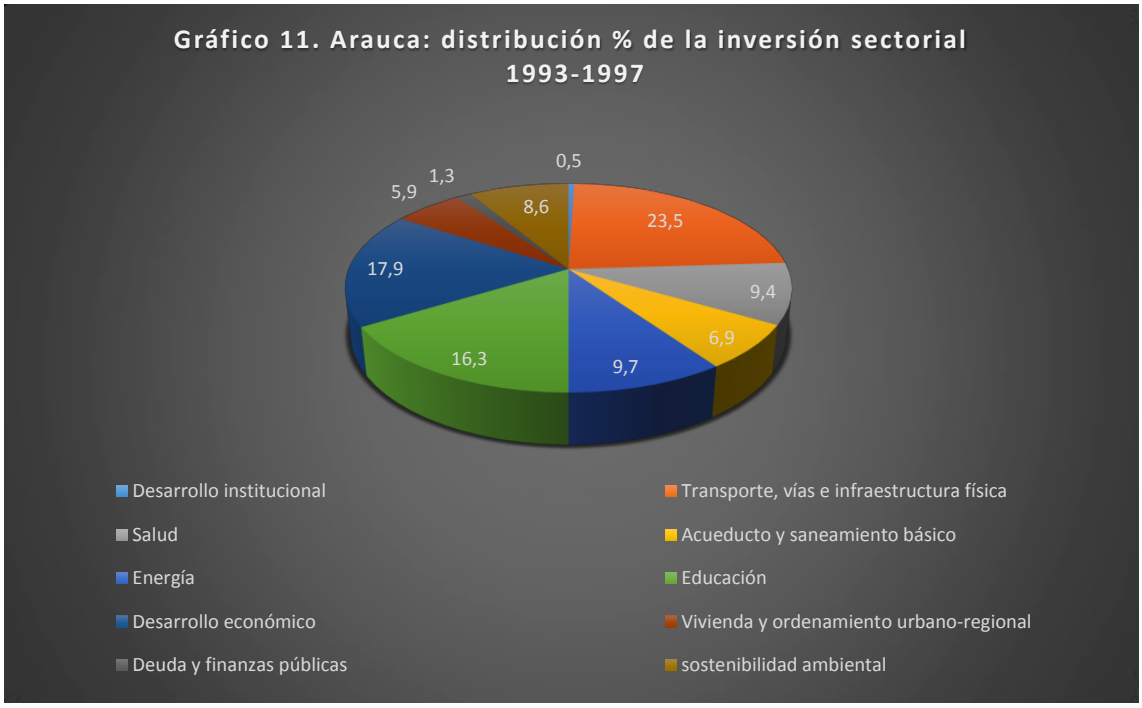
La otra división histórica está más relacionada con el ciclo de la “Bonaza petrolera” (ascenso, auge y caída) y los cambios en la política de regalías, esto es, 1982-2011 y 2012-2015.

En general, los cambios en los usos muestran que hasta el año 1997 que abarca el período de rápido ascenso de la “Bonanza petrolera” (1982-1997) hasta alcanzar el máximo de producción y el cambio del estatus de intendencia a gobernación, con las dos primeras elecciones populares de gobernadores: Luis Alfredo Colmenares Chía (1992-1994) y José Vicente Lozano Fernández (1995-1997) el énfasis de la inversión se orientó a: i) transportes, vías e infraestructura física, ii) en fomento del desarrollo económico, iii) desarrollo institucional. Con posterioridad 1998-2011 estos sectores decaen y toman mayor importancia los temas de educación, salud, acueducto y saneamiento básico, vivienda, energía, bienestar y desarrollo comunitario concentran el destino de la inversión departamental. Si bien en el último período analizado se mantiene esta jerarquía en la priorización sectorial de la inversión departamental, comienzan a tomar fuerza nuevos sectores: ambiental, seguridad, paz y seguridad ciudadana, ordenamiento urbano-regional. Otro factor que se debe destacar es el de endeudamiento de las finanzas

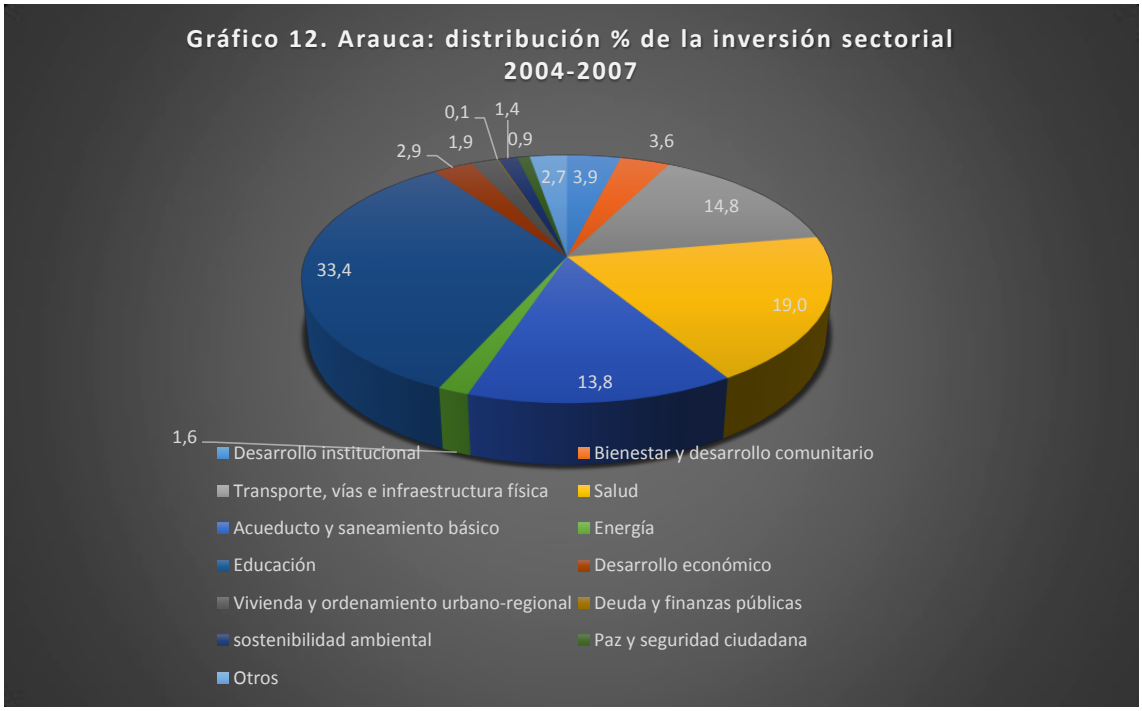
departamentales con la banca privada con el consecuente desangre de los recursos públicos (gráficos 10 a 12).



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental Arauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental Arauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental Arauca

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental Arauca

Con relación al Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015, del Gobernador José Facundo Castillo Cisneros, se comentó anteriormente que el valor de los programas y metas identificadas tenían un valor inicial de cuatro billones de pesos. Por la caída drástica en los ingresos de la entidad territorial debió reducirse el Plan a un valor de 1,4 billones para el cuatrienio. Con este recorte, el Plan no presenta muchas novedades: dos terceras partes están orientadas a

la educación principalmente (36,7%), la salud, acueducto y saneamiento básico, vivienda, energía y subsidios para los grupos más vulnerables. Los gastos de infraestructura han caído desde principios del 2000 a 14 por ciento y los orientados al desarrollo económico a menos de 10 por ciento. La novedad es negativa, el servicio de la deuda con la banca privada consume un poco menos de 10 por ciento de los recursos de inversión departamentales (gráfico 13).

En una mirada general, el balance que hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cabeza de su ministro Mauricio Cárdenas, en el año 2013, respecto al sistema de regalías que operó hasta 2011 es el siguiente:

- En relación con las regalías directas: desigualdad notoria en inversiones entre municipios productores y vecinos (Algunos productores con coberturas altas, vecinos por debajo de los promedios).
- Muchos proyectos fragmentados de bajo impacto social y económico.
- Deficiente planeación y ejecución.
- Para 2009 ninguna entidad territorial –ET- estaba certificada en todas las coberturas.
- Productores: alta dependencia de regalías, baja tributación, bajo desarrollo sostenible
- Concentración en unos pocos departamentos o municipios.
- Externalidades en productividad y crecimiento muy bajas.
- El sistema limitaba los encadenamientos sectoriales y regionales.
- Las regalías estaban concentradas en muchos casos en proyectos de bajo impacto.

Pero los resultados de la evaluación del nuevo sistema de regalías tampoco son muy prometedores, inclusive algunas situaciones empeoraron: i) el trámite complejo que implica el nuevo esquema atrasa la ejecución y no necesariamente asegura que los proyectos de inversión sean los más adecuados; ii) no hay evidencia que el sistema involucre un análisis de la sostenibilidad de los proyectos y existe cierta evidencia de “pereza fiscal” en los departamentos; iii) los recursos del FCTeI, aunque se distribuyeron por criterios de pobreza, su ejecución ha sido contraria: los departamentos que están usando dichos recursos son los que ya tienen una base investigativa, los cuales son los de un mayor desarrollo económico relativo; y iv) aunque el SGR se está distribuyendo por NBI a nivel agregado, en la práctica no sucede así generándose mayor inequidad entre departamentos y municipios. La mayor preocupación surge del tipo de proyectos que se están financiando; las regalías se siguen gastando en proyectos de infraestructura que no tienen un impacto claro y cuya sostenibilidad no está asegurada.[5]

[5] Bonet, J. y Urrego, J. (2014); El sistema general de regalías ¿mejoró, empeoró o quedo igual? Banco de la República, Bogotá, p. 41.

En relación directa con Arauca, el Informe que hace la Contraloría General de la República, en febrero de 2014, sobre la ejecución de los recursos de regalías por parte de la Gobernación de Arauca correspondiente a la vigencia fiscal 2011, concluye:

"*La Contraloría General de la República como resultado de la Actuación Especial que se adelantó, conceptúa que la gestión en el manejo de los Recursos provenientes de Regalías Departamento de Arauca, no cumple con los principios evaluados de economía, eficiencia, eficacia y equidad por los siguientes hechos:*

Economía

El Ente territorial incumple el principio de economía al incluir en los estudios de mercado la aplicación del factor multiplicador, a ítems en los cuales lo contratado no obedece a costos directos de personal; igualmente se encontró que cancelan cantidades de obra que no cumplen con las exigidas en el volumen descrito en los precios unitarios, también cancelan ítems que no cumplen con las especificaciones técnicas optimas, ni las calidades requeridas; la entidad realiza los estudios de mercado con precios unitarios desconociendo los precios reales teniendo en cuenta el volumen de obra a contratar (precios para cantidades mayoristas), situación que incrementa los presupuestos de las obras.

Eficiencia

El principio de eficiencia se incumple al medir la relación entre los recursos invertidos y los insumos utilizados frente a los resultados obtenidos, toda vez que algunas obras la inversión no generan el 100% de las metas propuestas, principalmente por deficiencia en la planeación de las cantidades y presupuestos de obra.

Eficacia

Se incumple con el principio de eficacia, al evidenciar que durante la vigencia 2011, el ente territorial demostró baja ejecución de proyectos en sectores de Desarrollo Comunitario, Desarrollo Económico, Gestión Ambiental, Gestión del Riesgo Físico, Agua Potable y Saneamiento Básico, Energía, Comunicaciones, TIC'S, Ciencia y Tecnología y Gestión Administrativa y Financiera.

Equidad

El Ente territorial no cumple las políticas establecidas para el desarrollo de proyectos hacia los diferentes tipos de poblaciones vulnerables como son los indígenas, población desplazada, negritudes, infancia y adolescencia, ancianos entre otros".

La Contraloría General de la República concluye su evaluación sobre la ejecución de las regalías en el departamento durante el año 2011 con el siguiente concepto:

"*El Departamento de Arauca durante la vigencia 2011, recibió por concepto de regalías directas $213.800 millones, por conceptos de reintegros, superávit rendimientos financieros, desahorro FAEP, reintegro por la IAF de las vigencias 2000 a 2009 entre otros, la suma de $111.400 millones, para un total de regalías disponibles de $325.200 millones, de los cuales solo ejecutó $255.600, que representan el 78.4%, dejando de ejecutar $69.600 millones, correspondientes al 21,6% de los recursos recibidos. Los hechos enunciados demuestran que la Entidad no controló oportunamente el proceso de ejecución y no gestionó de manera eficaz la atención de los proyectos, afectando con esto la adecuada inversión de los recursos en los proyectos que procuraran mejorar la calidad y condiciones de vida de la población urbana y rural del Departamento de A*rauca".

Durante el seminario internacional "Regalías y calidad de la inversión en Colombia", celebrado en Bogotá el 9 de noviembre de 2015 y convocado por el DNP con el apoyo del BID, el Banco Mundial y la OCDE, el Contralor General de la República, Edgardo Maya, afirmó que "*hay cuatro lunares que rodean al sistema vigente: baja ejecución y altos saldos en cuentas bancarias; financiación de muchos proyectos que no obedecen a las necesidades de las regiones, y la calidad de obras no es la mejor*". Respecto al fondo de ciencia y tecnología, el de menores avances, expresó que "*estos proyectos no los ejecutan personas idóneas* (investigadores y grupos reconocidos por Colciencias)". Si bien reconoce que "*el nuevo sistema logró una distribución territorial más equitativa de los recursos, con preferencia hacia aquellos más pobres*", agregó que "*Los problemas de eficiencia del sistema de regalías se concentran en las debilidades que tienen los municipios y departamentos para estructurar proyectos y en la baja capacidad de gestión de los alcaldes y gobernadores para ejecutarlos en los tiempos planeados*".[6]

En resumen, si bien las regalías permitieron, a lo largo de estos 33 años elevar y colocar al departamento de Arauca hasta el nivel promedio de desarrollo actual de Colombia (antes del descubrimiento del campo petrolero de Caño Limón, el departamento de Arauca estuvo enmarcado en un contexto de abandono y marginalidad por parte del gobierno nacional) en materia de infraestructura vial, eléctrica y de saneamiento básico, en coberturas de educación y salud y en la satisfacción de necesidades básicas de la población, no generaron el impacto económico y social esperado, debido al siguiente decálogo de causas que explican por qué los araucanos no lograron "sembrar la bonanza petrolera":

- La legislación que reguló las distribución de los recursos de regalías hasta el año 2011, como son las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, no logró en ninguna región del país forjar procesos de desarrollo económicos endógenos, debido al mandato equivocado de hacer cumplir a los municipios y departamentos unos indicadores inflexibles de coberturas;

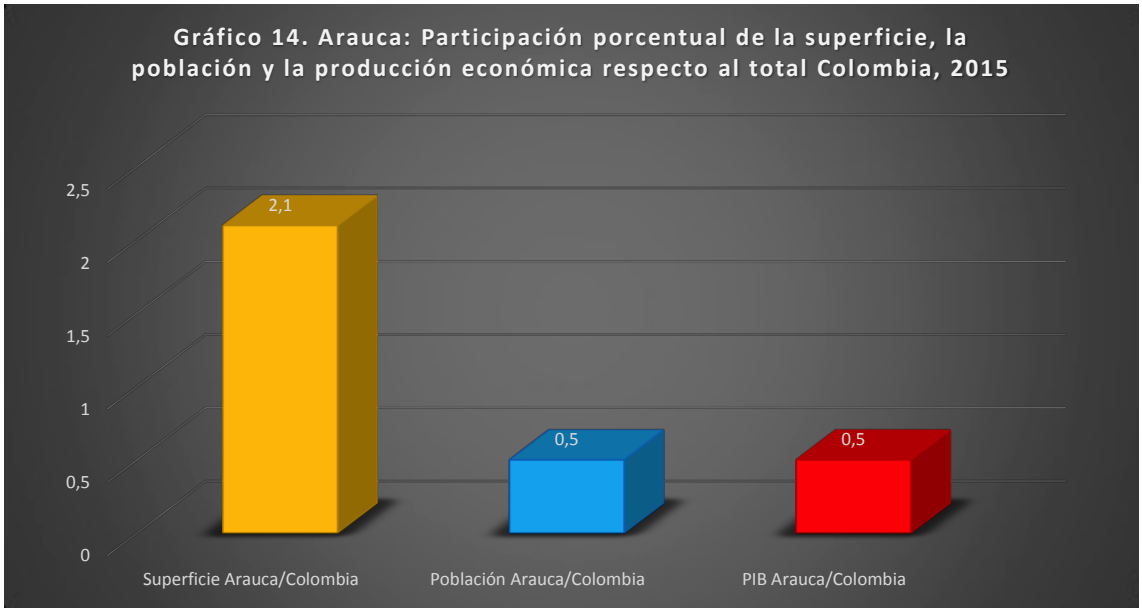
[6] Diario el Tiempo, "Las cuatro dudas que deja el sistema de regalías", Bogotá, 10 de noviembre de 2015.

- La estructura institucional débil que cruza por dificultades para gestionar y ejecutar recursos con criterios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y transparencia; además, las instituciones públicas no cuentan con estructuradores de proyectos conforme a las metodologías del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para apoyar a los mandatarios locales en la presentación de los mismos ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y así apalancar recursos adicionales de las regalías para el desarrollo del departamento y los municipios;
- Ni la actividad petrolera, ni la agropecuaria, lograron encadenamientos productivos que permitieran generar valor agregado y su vez se tradujera en mayor crecimiento económico, generación de empleo y mejores ingresos para la población;
- La economía de Arauca está altamente concentrada en el sector de hidrocarburos –dos terceras partes del PIB departamental- en detrimento de su economía tradicional: la ganadería y la agricultura;
- El departamento carece, de una parte, de un tejido empresarial con la capacidad de generar valor agregado sobre los productos de la región y, de otra, la débil y poco pertinente formación de capital humano con base en las necesidades de los encadenamientos productivos y clúster económicos que se puedan establecer y desarrollar en el departamento;
- La industria extractiva petrolera ha generado conflictos internos y ha promovido presiones migratorias, exigiendo grandes esfuerzos presupuestales para proveerle a la población adicional servicios del Estado y crea, a la vez, las condiciones para la confrontación armada entre grupos legales e ilegales por el control territorial, la hegemonía sobre las comunidades y la captura de rentas;
- Las condiciones de violencia e inseguridad en gran parte del territorio araucano dan al traste con la generación de un ambiente atractivo y propicio para que inversionistas lleguen con sus conocimientos, experiencias y capital; adicionalmente, la confrontación ha conducido a la desarticulación de la sociedad araucana por la carencia de consensos y antagonismos entre comunidades y el sector público-privado.
- Las empresas minero-energéticas operan bajo la noción de economías de enclave;
- La ausencia de una infraestructura multimodal, que incluya vías primarias y secundarias, navegabilidad fluvial y el ferrocarril intrarregional para poder salir al Atlántico o el Pacífico a precios competitivos; en consecuencia, Arauca sigue siendo un territorio periférico, aislado y desarticulado a su interior;
- Los altos costos de transacción inherentes a todo contrato que se realiza en Arauca debido a los pagos, legales e ilegales, impuestos de guerra, “vacunas” exigidas por la insurgencia y sobornos asociados a la corrupción, suman, en conjunto, 45 por ciento del valor bruto del contrato, todo lo cual redunda tanto en el sobrecosto de cualquier obra

(en comparación con costos promedio nacionales) y en la baja y deficiente calidad de los productos.

Arauca: Economía y petróleo

Arauca, ubicada en el norte de la región de la Orinoquía del país, es uno de los 32 departamentos de Colombia. En 1955 fue reconocido el territorio como intendencia nacional (decreto 113 del 20 de enero de 1955); posteriormente, como consecuencia de la Constitución de 1991, el 5 de julio se erigió como departamento. Está conformado por siete municipios: Arauca (capital), Arauquita, Cravo Norte, Fortul, Puerto Rondón, Saravena y Tame. El relieve de Arauca está constituido por tres conjuntos morfológicos; la cordillera Oriental, el piedemonte y la llanura aluvial. La superficie total del departamento es de 23.818 Km², esto es, 2,1 por ciento en relación al total del país. La actual participación del PIB departamental en el PIB nacional es de 0,5 por ciento, con tendencia a perder importancia relativa por la caída en la actividad minero energético en Arauca. En 2015, según las proyecciones del DANE, la población de Arauca suma 262.315 personas equivalente a 0,5 por ciento del total de Colombia; la actual densidad poblacional de Arauca de 11 personas por Km² es significativamente inferior al promedio nacional de 42,2 personas por Km². La comparación territorio, población producto refleja una menor productividad factorial de Arauca respecto al total nacional (gráfico 14).

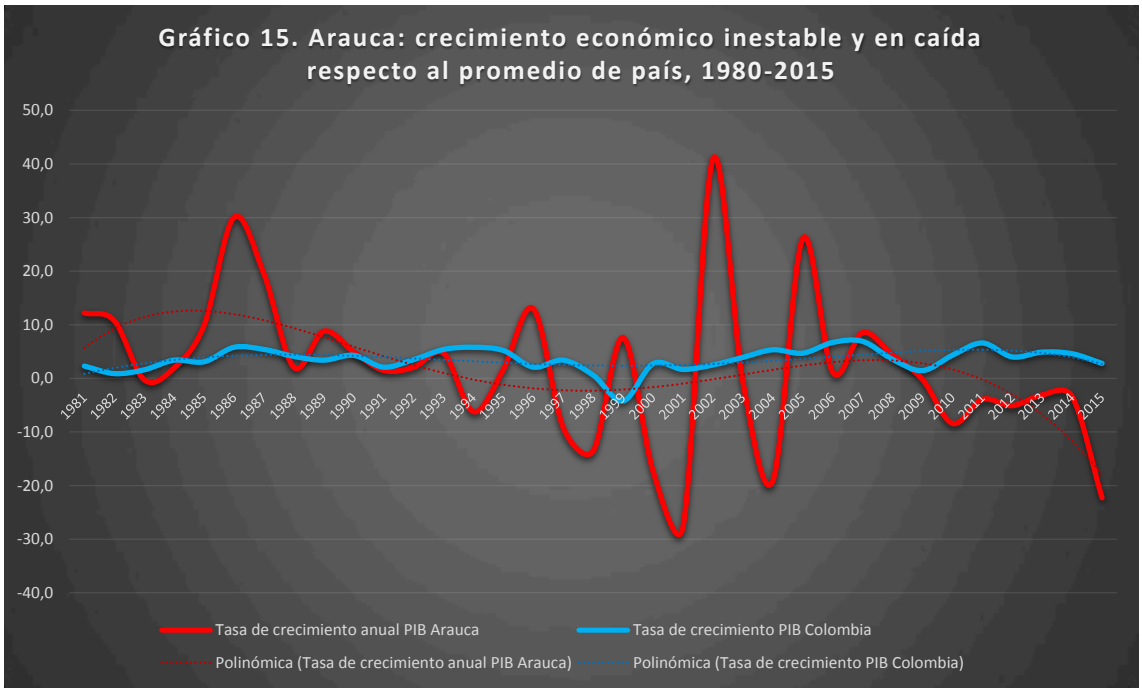


Fuente: cálculo del autor con base en estadísticas DANE.

De hecho, según los resultados del Censo Nacional Agropecuario realizado por el DANE (2014), de los 6,9 millones de hectáreas cosechadas en Colombia, Arauca participa con el 0,9 por ciento y representa solo el 0,8 por ciento de los 33,2 millones de toneladas de producción agrícola en el país.

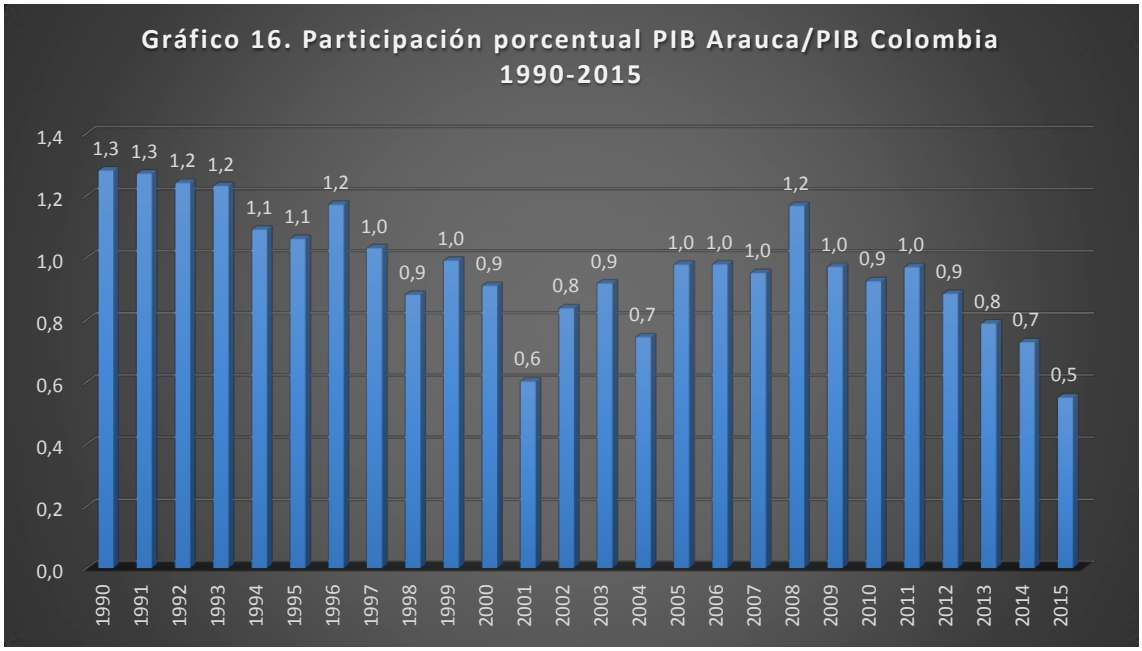
La dependencia de una economía extractiva y de la apropiación de rentas ha generado que el crecimiento anual del PIB araucano registre oscilaciones

drásticas y con tendencia a decrecer en el tiempo. En contraste, la economía Colombiana en su conjunto registra un comportamiento comparativamente más estable (gráfico 15).



Fuente: cálculo del autor con base en estadísticas DANE: Cuentas Nacionales y Cuentas Departamentales.

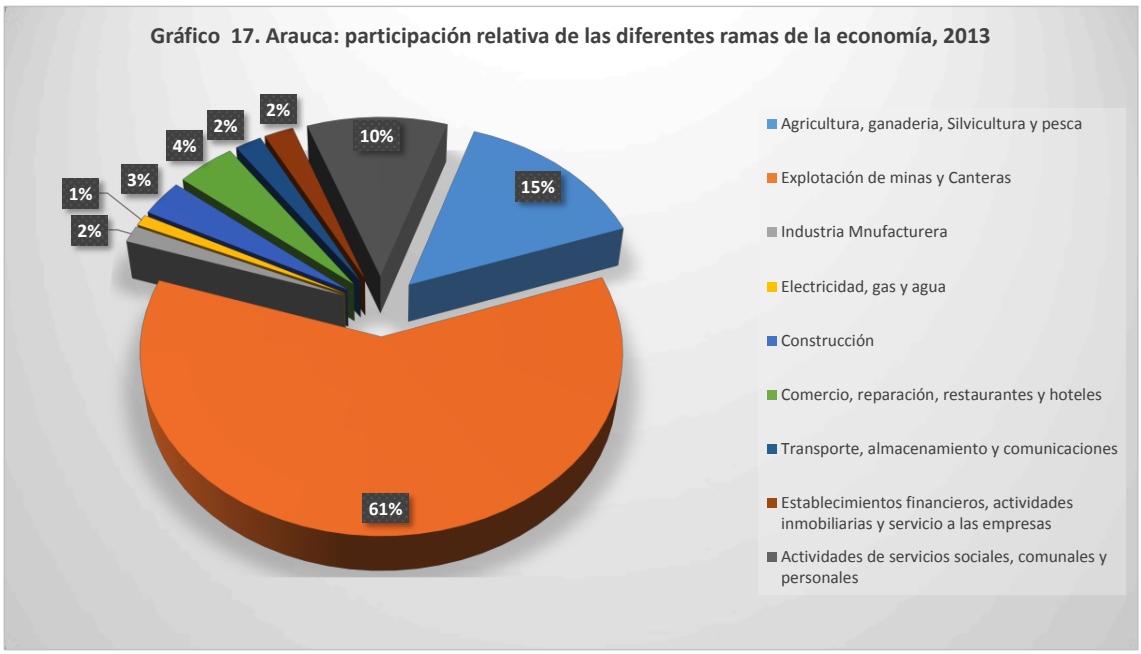
Durante el período 1990-2015 la economía araucana ha perdido 0,8 puntos porcentuales de contribución al producto nacional: de 1,3 por ciento cae a 0,5 por ciento en este lapso (gráfico 16).



Fuente: cálculo del autor con base en estadísticas DANE: Cuentas Nacionales y Cuentas Departamentales.

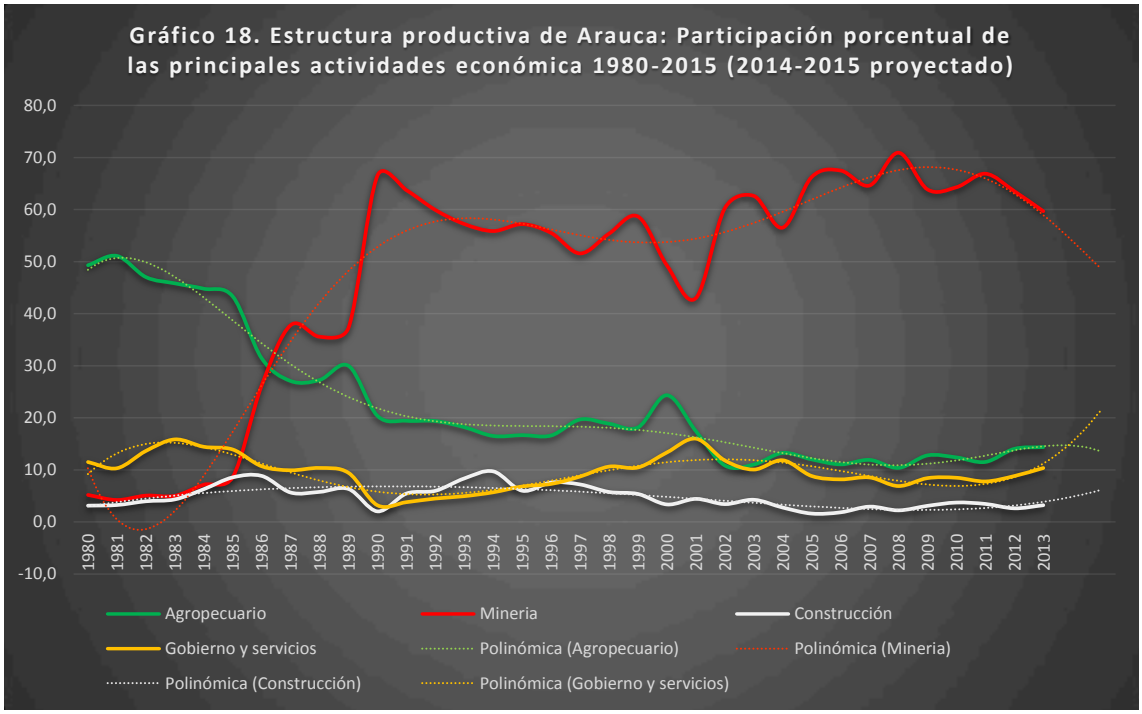
Durante los últimos 35 años la estructura económica de Arauca cambió drásticamente debido a la “Bonanza” petrolera y al decaimiento del sector

agropecuario. Actualmente, en cuatro sectores se sostiene la economía araucana: minero energético, agropecuario, construcción y Gobierno-servicios. Estas actividades económicas concentran cerca del 90 por ciento del PIB departamental (gráfico 17).



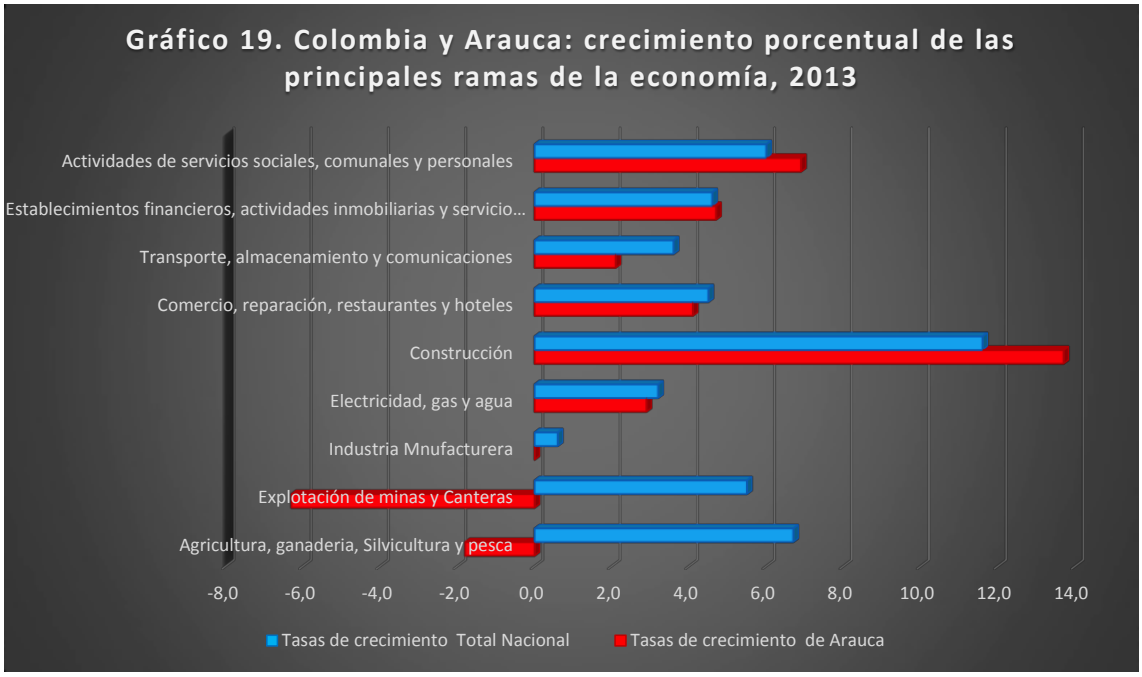
Fuente: cálculo del autor con base en estadísticas DANE: Cuentas Departamentales 2013.

La tendencia es preocupante: los dos sectores reales tienden a perder participación o a estancarse: minero-energético y agropecuario. En menor escala, la participación del gobierno crece debido a los impuestos de guerra, los gastos de funcionamiento y los pagos a la seguridad social; de otro lado la construcción mantiene una actividad derivada del comportamiento de los otros tres sectores, al igual que el resto de actividades económicas del departamento: comercio, servicios, financiero, etc. (gráfico 18).



Fuente: cálculo del autor con base en estadísticas DANE: Cuentas Nacionales y Cuentas Departamentales.

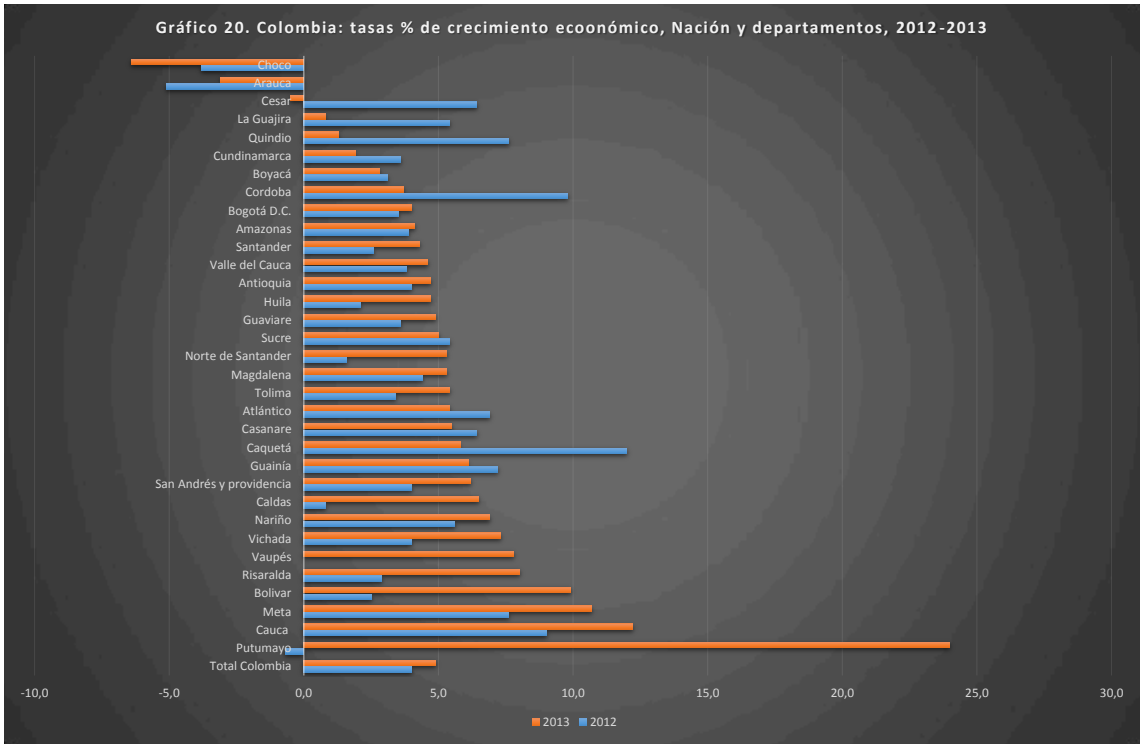
Tres ramas de actividad económica vienen decayendo de manera constante en Arauca: explotación de minas y canteras (-6,3 en 2013), agropecuario e industria. Actualmente, el único sector que impulsa la economía araucana es la construcción. La tendencia observada es particular para Arauca, comparativamente la economía nacional registra para los años 2012 – 2013 crecimientos positivos en las actividades económicas que declinan en Arauca (gráfico 19).



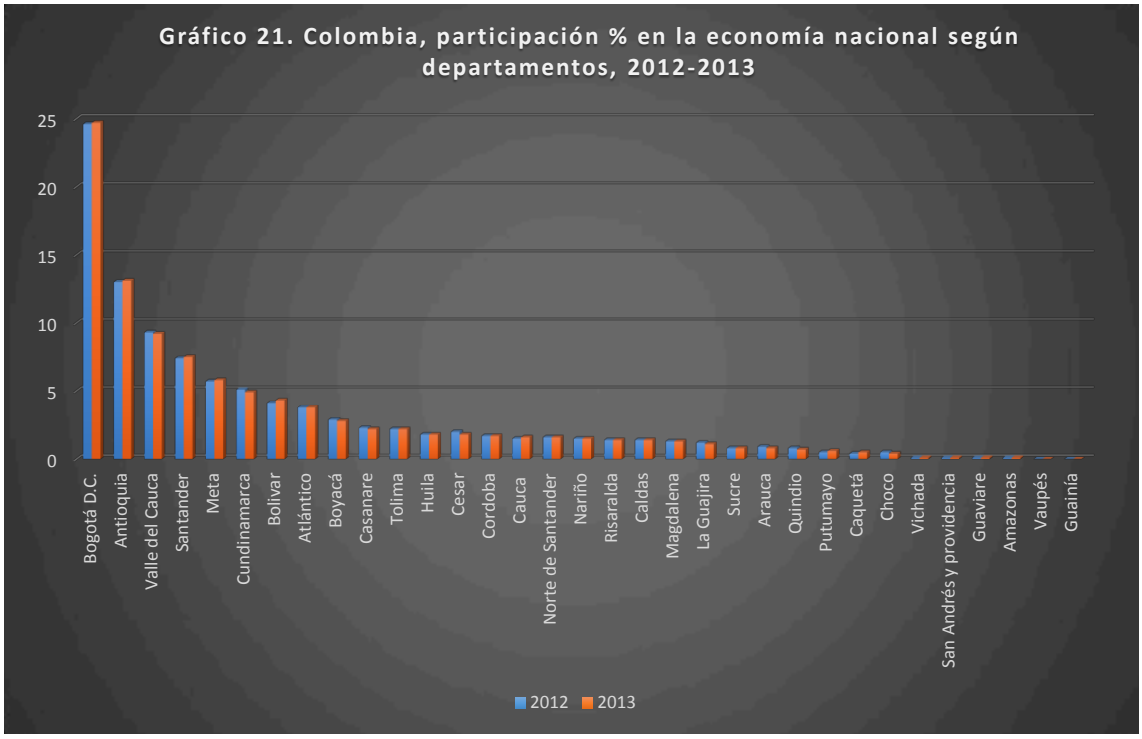
Fuente: cálculo del autor con base en estadísticas DANE: Cuentas Nacionales y Cuentas Departamentales.

En conjunto, lo que muestra la evidencia es el fracaso de los modelos económicos de desarrollo que dependen de actividades netamente extractivas o expoliadoras de recursos naturales. Después de una “bonanza petrolera” que benefició a la sociedad araucana durante tres décadas, a partir de 2012 la estructura economía se desploma. Las actividades que jalonan el crecimiento o se mantienen estancadas o dependen del gasto público derivado de las transferencias de la nación (sistema de participaciones), del nuevo reparto de las regalías (en claro declive) y del retiro de los recursos consignados en el pasado en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera.

Puede observarse, entonces, que durante los años 2012-2013 Arauca junto con Choco son los dos únicos departamentos que registraron crecimientos negativos de sus economías en Colombia (gráfico 20). Esta tesis se confirma al observar que la mitad de la producción en Colombia la aportan tres entidades político administrativas no dependientes de actividades extractivas: Bogotá D. C, Antioquia y Valle del Cauca. Arauca hace parte de los 12 departamentos que menos aportan a la economía nacional y con tendencia a perder importancia en la medida que la “Bonanza petrolera” llega a su fin (gráfico 21). Esta evidencia empírica e histórica lleva a replantear estructuralmente y sustituir el modelo de desarrollo extractivo araucano.

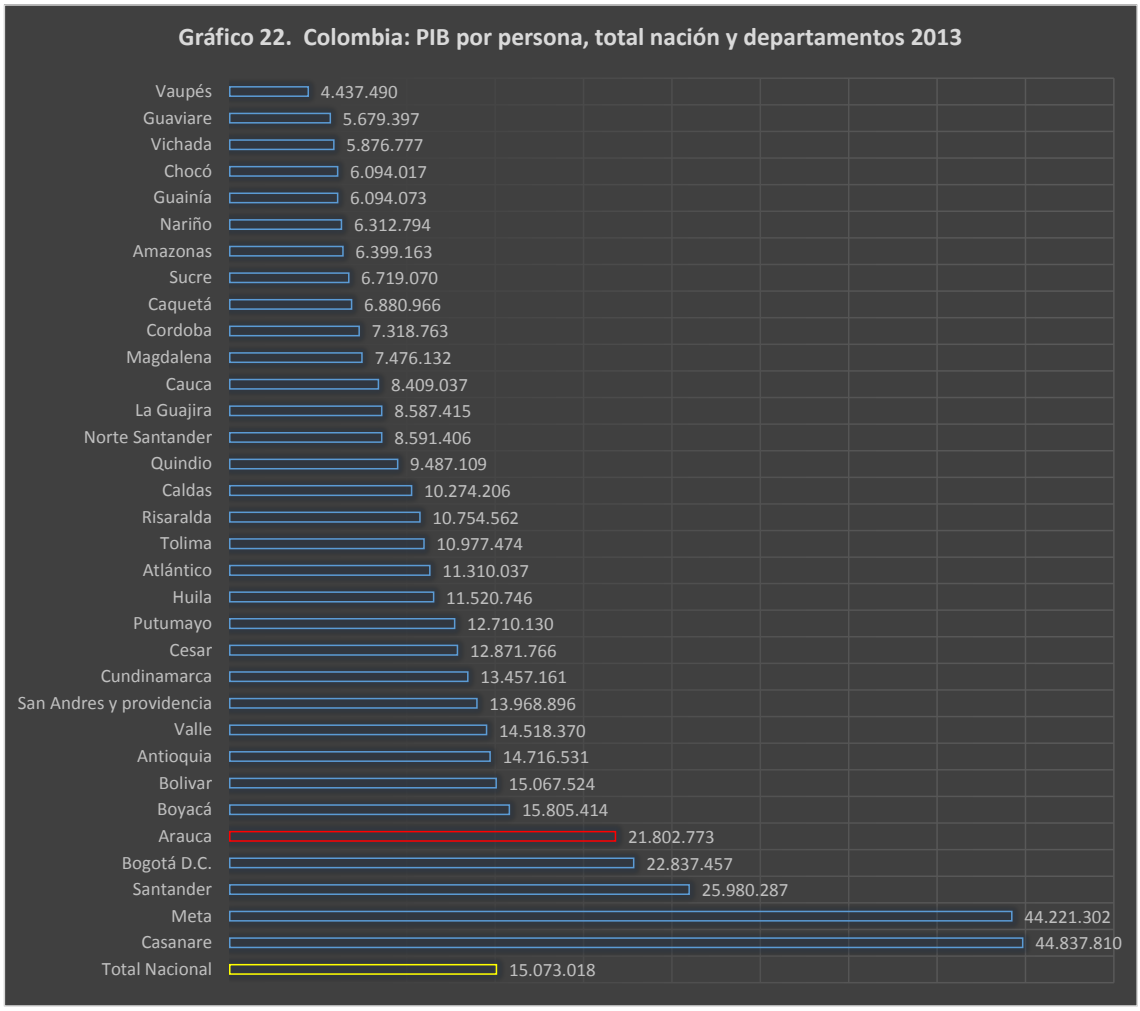


Fuente: cálculo del autor con base en estadísticas DANE: Cuentas Nacionales y Cuentas Departamentales.

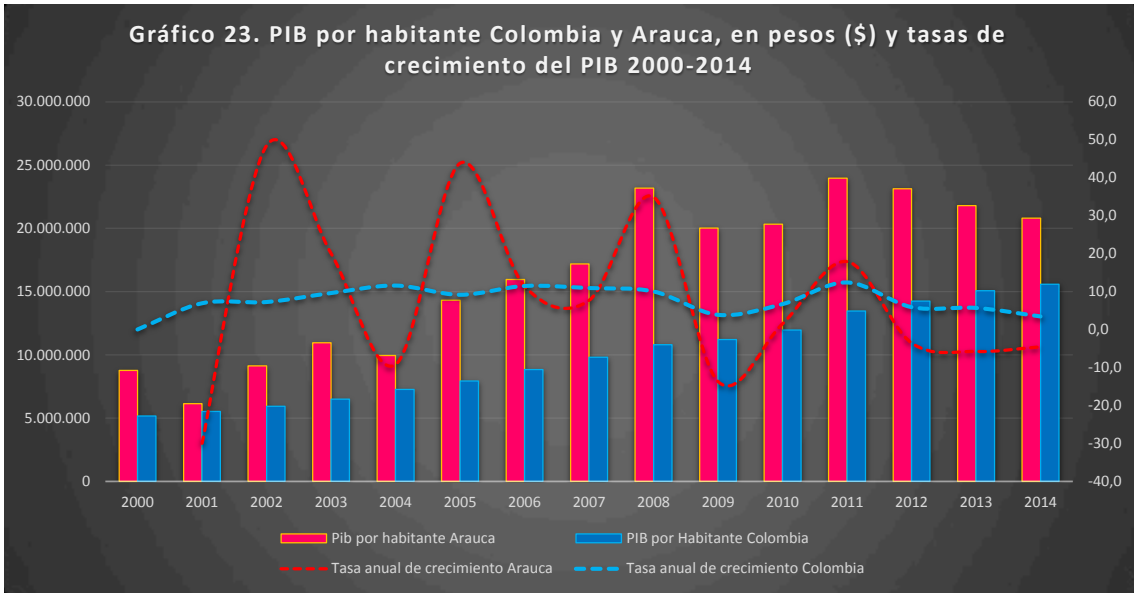


Fuente: cálculo del autor con base en estadísticas DANE: Cuentas Nacionales y Cuentas Departamentales.

Pese a todo, aun la sociedad araucana cuenta con un alto potencial económico. Hace parte del privilegiado club de las cinco entidades territoriales más ricas del país, junto a Casanare, Meta, Santander y Bogotá D. C. (gráfico 22). El ingreso por persona anual se acerca a los 22 millones de pesos. Sin embargo, por la caída de su economía ha venido descendiendo en el escalafón (antes, en 2012, respecto al ingreso anual por persona superaba a la ciudad capital del país).



Fuente: cálculo del autor con base en estadísticas DANE: Cuentas Nacionales y Cuentas Departamentales.



Fuente: cálculo del autor con base en estadísticas DANE: Cuentas Nacionales y Cuentas Departamentales.

Dependiente de una economía extractiva, inestable por los vaivenes del mercado, las oscilaciones de los precios, el agotamiento de las reservas, la capacidad tecnológica de la extracción del crudo y la política petrolera, el ingreso por persona en Arauca es más alto en promedio que el colombiano,

con marcadas subidas y bajadas, pero con una nítida tendencia descendente (gráfico 23).

Aun así, el departamento de Arauca se encuentra en una etapa de despegue para lograr un desarrollo sostenido. De acuerdo con el estudio realizado por el DNP sobre "Caracterización del Desarrollo Territorial Departamental", Arauca clasifica en el grupo 2: aquellos departamentos con capacidades endógenas intermedias-bajas. Los departamentos que se encuentran en etapa de despegue registran un grado avanzado de expansión de la frontera agrícola (especialmente Arauca, Casanare, Meta y Caquetá) y con dinámicas agroindustriales y ganaderas destacadas. La densidad de ocupación es media y los vínculos y el acceso a los núcleos de mayor desarrollo urbano e industrial están mejorando, aunque se identifican necesidades adicionales en sectores de transporte, logística y algunos servicios que faciliten la movilidad y propicien la formación de encadenamientos productivos. Las apuestas productivas estratégicas de este grupo de departamentos también se centran en vocaciones productivas de tipo agropecuario y de turismo. Los niveles de desempeño fiscal son heterogéneos, así como la cobertura, inversión y asignación de recursos para salud, educación, agua, y saneamiento básico. La capacidad administrativa departamental se considera de un nivel medio.[7]

Resumiendo, estudiosos en el tema han señalado que "*En Colombia, las regiones almacenadoras de recursos extractivos del subsuelo no han logrado alcanzar crecimiento y desarrollo más allá de un bullicioso mercado de consumo básico de la actividad explotadora y la destrucción de las formas de organización social y las culturas originales en las áreas de la actividad extractora. (…) La pregunta fundamental, dada la corta vida de los yacimientos y el carácter no renovable del recurso, es ¿cuál será el escenario político una vez terminada la explotación petrolera*?". [8]

Respecto al optimismo generalizado que genera los diálogos Gobierno-insurgencia, el establecimiento de acuerdos para poner fin al conflicto armado y, en el postconflicto, la construcción de una paz estable y duradera, los analistas se preguntan ¿cómo se va a lograr el fin del conflicto en medio de una economía en decadencia? Responden: "*con una industria petrolera descuadernada, que genera más empleo a los extranjeros que a los nacionales; sin generación de riqueza para apalancar el desarrollo económico y la inversión social, sin transferencia de tecnología y atravesando ambientalmente por su peor momento, es difícil que después de la terminación del conflicto con los grupos insurgentes llegue la anhelada paz". Por tanto, "es urgente e inaplazable detener, utilizando un manual de buenas prácticas, el derrumbe social y ambiental que está al borde del abismo; de otra parte, proponer en la mesa de diálogo entre el ELN y el gobierno la aprobación de una ley orgánica de hidrocarburos que implemente medidas de reparación del*

7 DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, (2008), Caracterización del desarrollo territorial departamental; Editorial Gente Nueva, Bogotá, p. 33.

[8] Galindo León, Pedro, (2015). "Agenda Petrolera y participación política"; en: Victor de Currea-Lugo (editor), Negociación Gobierno-ELN, Y sin embargo, se mueve; Ediciones Antropos Ltda, Bogotá, p. 189.

inmenso daño patrimonial y fiscal generado con el actual sistema contractual en exploración y producción. (…) La ley de hidrocarburos debe diseñarse como una herramienta esencial para lograr la verdadera paz después del fin del conflicto armado".[9]

Arauca: Insurgencias y sector minero-energético 1983-2015

Arauca representa para la historia de Colombia la doble y contradictoria realidad de guerra y paz. De una parte, confluyen en el territorio la complejidad de conflictos armados y sociales representados por las insurgencias más representativas y una sólida organización social que da vida a los movimientos populares pero, antagónicamente, de manera simultánea hace presencia el Estado en su expresión terrorista y acciones de exterminio, en concierto y coordinación con los ejércitos mercenarios del paramilitarismo. Si bien la base material de este escenario de violencia y antagonismos irreconciliables es variopinta en su condición de zona de frontera, con un dinámico tráfico legal e ilícito, extensas áreas para los cultivos de coca, acceso a los abultados presupuestos públicos y una sólida tradición cooperativa alrededor de las actividades agropecuarias es, sin duda, el sector minero-energético con su ingente e inherente flujo de regalías el eje fundamental de interés y financiamiento de los grupos armados en sus proyectos y estrategias de control territorial, social, económico y político.

De otra parte, por las mismas condiciones, la sociedad araucana cuenta con la potencialidad de convertirse en un modelo referente para el país en la materialización de los acuerdos que ponen fin al conflicto armado y en la construcción de la paz desde el territorio, afianzando la democracia participativa junto a planes alternativos de equilibrios dinámicos o planes de vida que emergen desde abajo, elaborados por los sectores sociales y populares, en las localidades y regiones con un enfoque de pluralidad y multiculturalidad.

La presencia del ELN y las FARC en Arauca se entreteje en el tiempo con los reductos de la violencia vivida a mediados del siglo XX y los improvisados y malogrados procesos de colonización animados por el Estado en la década de 1960. Los orígenes de estas guerrillas, fundadas el mismo año de 1964, tienen la huella, en el primer caso, de las capas medias sociales radicalizadas, urbanas y con acceso a la educación y, en el segundo caso, de las autodefensas campesinas revolucionarias enfrentadas a la rudeza asesina de la oligarquía apoyada en los intereses imperialistas y en la insaciable acumulación de los latifundistas. Nacen bajo la influencia de la presidencia del conservador Guillermo León Valencia (1962-1966) quien impulsó una estrategia de pacificación en el contexto de los enunciados de la seguridad nacional con el propósito fundamental de darle estabilidad política al proyecto de las oligarquías del país y en el contexto del Frente Nacional, coalición política y electoral entre liberales y conservadores vigente en Colombia entre

[9] Vanegas Angarita, Oscar, (2015). "Petróleo para la Paz"; en: Victor de Currea-Lugo (editor), Negociación Gobierno-ELN, Y sin embargo, se mueve; Ediciones Antropos Ltda, Bogotá, p.p. 191-196.

1958 y 1974 que cerró las vías democráticas para la participación política de tercerías.

El ELN llegó al Sarare y Arauquita en 1966, promoviendoinicialmente la articulación de redes de producción campesina y organización comunitaria a todo lo largo del piedemonte.[10] Las FARC llegaron a Arauca a finales de la década de 1970, producto del mandato de las directrices establecidas en la VI y VII conferencia; en 1980 se toman el municipio de Fortul, anunciando la aparición del frente 10 y abriendo, de esta forma, un nuevo núcleo de expansión con influencia en el extremo norte de la cordillera oriental y en la frontera con Venezuela.

Estas insurgencias se enlazan en el espacio-tiempo araucano del mundo rural con sectores campesinos y principalmente colonos en búsqueda de prosperidad económica, acceso a la propiedad de la tierra, creación de mercados locales y regionales y alcanzar un bienestar familiar y comunitario. De esta condición objetiva deriva una mezcla de fuentes ideológicas, proyectos urbano-campesinos y principios políticos de la más variada procedencia e incompatibles entre sí: socialismo cristiano, nacionalismo, antiimperialismo, mesianismo, personalismo y vanguardismo, democracia, liberación nacional. Idearios que conservan y se mantienen hasta la actualidad.

En el órgano informativo y político del Frente de guerra Oriental del ELN, edición N° 5 de septiembre de 2015, en su editorial que celebra 51 años de lucha (julio de 1964 a julio de 2015) el grupo insurgente afirma: "*El Frente Domingo Laín (FDL) el 14 de septiembre (1980) irrumpe en el concierto nacional con la acción victoriosa «toma del puesto de policía de Betoyes» (Tame-Arauca), como la esperanza de la clase obrera, campesina y popular. El FDL emerge de las entrañas del pueblo como la fusión Orgánica y Político de la masa popular convulsionada en contexto por la violencia política bipartidista, por el despojo de sus tierras, por la política de colonización de los otrora territorios nacionales (intendencias y comisarias), por la desigualdad social y miseria de las mayorías nacionales; mientras se avanza en la entrega y dependencia a los designios del imperialismo estadunidense (geopolítica), megaproyectos de las multinacionales y conglomerados financieros internacionales (agroindustriales, minero energéticos, forestales y financieros entre otros). Esa masa popular que converge por los sueños emancipatorios y libertarios de indígenas, llaneros, cundiboyacenses y santandereanos, haciendo del oriente colombiano la cuna revolucionaria de mediados del siglo XX, abrigada por la vitalidad de las montañas, selvas y sabanas, se dispone a tener PATRIA de la mano de la vanguardia revolucionaria que "pare" al calor de la lucha y combate popular. La esperanza de un pueblo se hace alternativa de poder, porque se decide a luchar hasta vencer; porque se dispone a superar el oprobioso sistema capitalista y su fase imperialista, por el proyecto de vida socialista*".

[10] Gutiérrez Lemus, O. (2012). "Arauca: espacio, conflicto e institucionalidad"; en: González, F. et. Alt. Conflicto y territorio en el Oriente colombiano; CINEP, Bogotá, p. 312.

Un elemento común que caracteriza a estos grupos armados y movimientos sociales es el "estadocentrismo" por ello toda confrontación y lucha culmina, por lo general, en una mesa de negociación de un pliego de peticiones con el Gobierno central. Los temas involucrados en estos petitorios están relacionados con la autonomía territorial, protección de los recursos naturales, reforma agraria, el crédito, la asistencia técnica, la infraestructura vial y eléctrica, las redes de servicios domiciliarios, acceso a la educación, la salud y el trabajo decente, al igual que con la protección de los derechos humanos más fundamentales y las garantías para el ejercicio de la organización y la participación democrática. Para el espirito mezquino y excluyente de la oligarquía colombiana estas demandas, pertenecientes a la más simple y pura tradición liberal, son inadmisibles y las calificadas de comunistas o subversivas, en consecuencia la respuesta es el uso represivo de la fuerza del estado o las demagogias dilatorias. En esta mezcla de confrontaciones la línea que delimita las instituciones del estado y las empresas privadas queda diluida. Este libreto es repetido en cada ciclo de levantamientos populares y confrontaciones sociopolíticas. Por lo general, estas luchas sociales terminan en la atomización y dispersión, expresión política del más puro "populismo" de izquierda enfrentado al premodernismo de las oligarquías y tecnocracias colombianas.

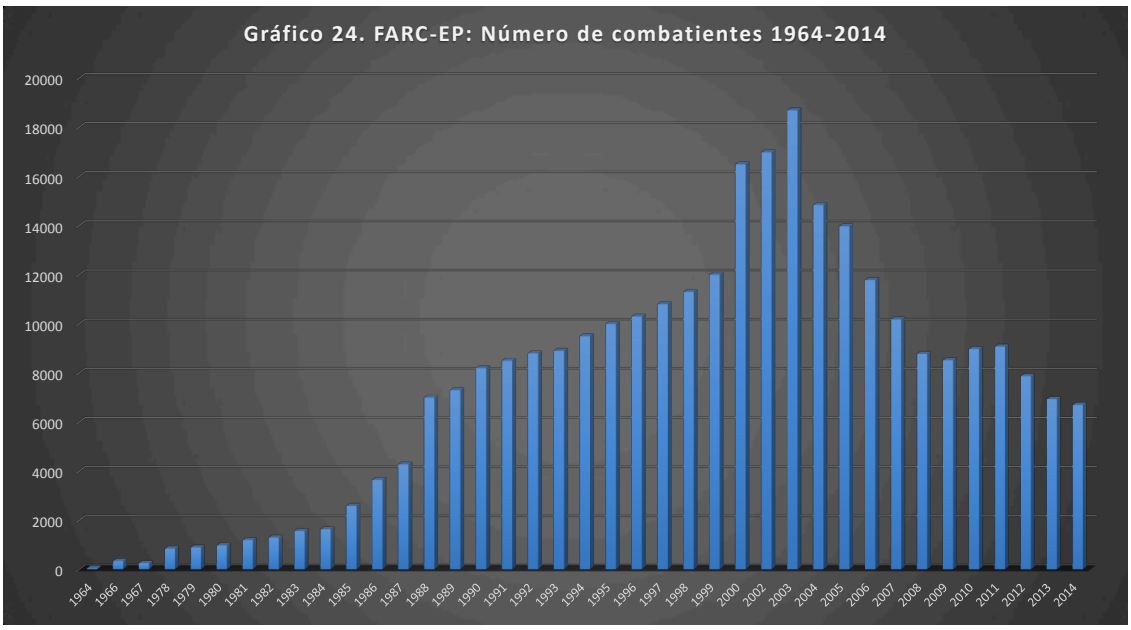
El movimiento guerrillero emerge del desarrollo de las luchas políticas, en el caso de Arauca del campesinado y los sectores populares organizados y autogestionados; son estas bases sociales y las condiciones objetivas insurreccionales donde ese movimiento puede consolidarse, crecer, expandirse y construir la oportunidad política de la toma del poder. Sin un campesinado organizado políticamente, autónomo, autogestionario y consciente de su papel estratégico, articulado a un amplio frente popular, plural y democrático, es imposible que los grupos armados, guerrillas, se cualifiquen y desarrollen. El "pueblo" no es una organización sino un conjunto social plural y diverso, por ello no tiene fundamento hablar de un "ejercito del pueblo". Sin embargo, en la medida en que estas organizaciones político militares se aíslan de las dinámicas de las bases populares y de la sociedad en su conjunto y complejidad, caen en el guerrillerismo, siguiendo las mismas etapas cíclicas de nacimiento-crecimiento-auge y crisis en la confrontación con el enemigo; reagrupamiento, autocrítica por ausencia del trabajo político e inicio de un nuevo ciclo en un proceso que le permite subsistir pero no desarrollarse y menos tomar el poder, así cuente con significativos recursos financieros, influencia sobre comunidades y control transitorio de instituciones públicas y territorios.

Al finalizar la década de 1970 esta es la situación que enfrentan el ELN y las FARC. El ELN venía de casi ser aniquilado en la confrontación con las fuerzas del Estado en Anorí-Antioquia en el año 1973. Las FARC habían perdido la mitad de sus combatientes y el 70 por ciento de las armas en 1967 en Quindío, área de operaciones militares. No obstante, a inicios de los años 1980 la situación es diferente para cada grupo insurgente, mientras el ELN no salía de la crisis, el movimiento guerrillero de las FARC daban el salto cualitativo, por mandato de la Séptima Conferencia (1982) de convertirse en Ejército del

Pueblo (FARC-EP). En el año 1987, a su vez, se crea la Unión Camilista Ejército de Liberación Nacional, UC-ELN.

Con el nuevo ambiente creado por la inesperada “Bonanza petrolera” en Arauca en el año 1983, estas dos guerrillas encontrarán el apalancamiento necesario para consolidarse, crecer y expandirse hasta principios de la década de 2000; los años 2002 a 2010 es un período de escalonamiento en la confrontación militar, primero contra la dupla instituciones del Estado-paramilitarismo y después entre las mismas guerrillas (2006-2010); el transcurso de los años 2011-2015 son de pérdida de hegemonía política, social y territorial y de debilitamiento financiero y del aparato armado, como también de inicio de negociaciones, de manera independiente, con el Gobierno de Colombia para poner fin al conflicto armado.

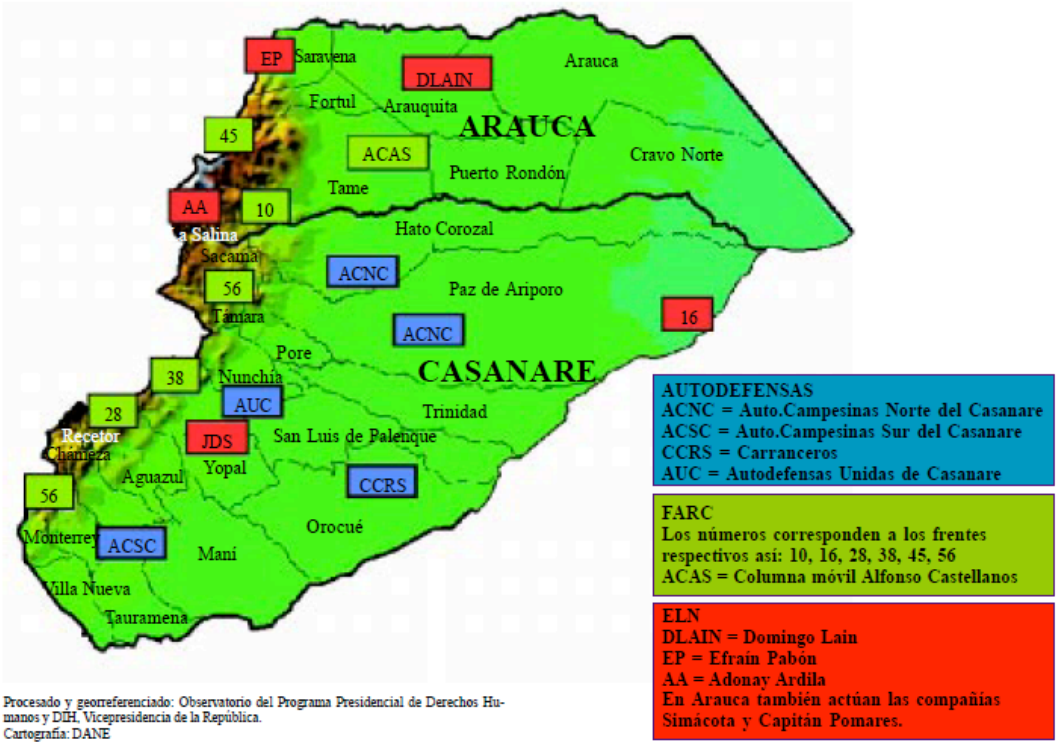
El ciclo de la insurgencia está asociado, además, con el ciclo de la “bonanza petrolera” y su incidencia social, política, económica, cultural, ambiental y militar en Arauca. Un ejemplo de esta situación es la evolución del número de combatientes en cada una de estas estructuras militares. Las FARC-EP registran un crecimiento continuo en el número de combatientes hasta alcanzar la cifra de 18.690 en 2003, organizados en 60 frentes que ocupaban casi la totalidad del espacio nacional; la destorcida ocurre hasta el año 2014 cuando los miembros de esta organización se reducen a 6.700 (gráfico 24). A menor escala, el ELN recorre este ciclo: de alrededor de cien combatientes que integraban la organización a principios de los años 1980, para finales de los noventa sumaban 4.000 y actualmente no superan los 1.500. Arauca concentra una cifra cercana a los mil combatientes, provenientes equilibradamente de ambas guerrillas. Se estima que por cada combatiente existen alrededor de cinco miembros entre milicias, colaboradores o simpatizantes.



Fuente: estimaciones del Ministerio de Defensa Nacional.

Mapa 2

Dispositivo de las guerrillas y autodefensas en Arauca y Casanare 2002

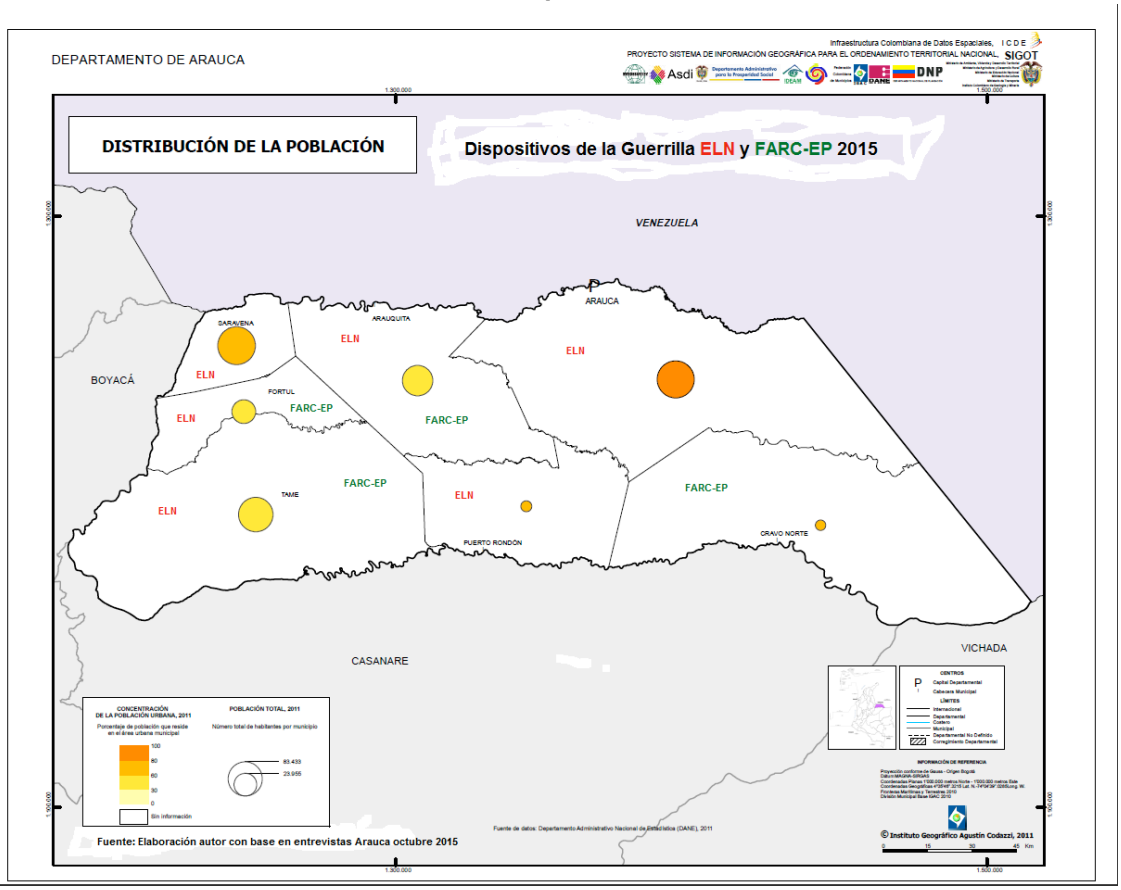


En el auge y expansión de la insurgencia en Arauca (1983-2002), los dispositivos de la presencia del ELN y las FARC se concentraban principalmente en la zona del Sarare. El ELN dominaba línea continua de los municipios de Tame hasta Arauquita, mientras las FARC estaban concentrada sobre la cordillera Oriental con presencia en Tame y Fortul (mapa 2). Actualmente los dos grupos guerrilleros están localizados en los siete municipios que integran político-administrativamente el departamento de Arauca (mapa 3).

En efecto, posterior a la confrontación armada entre las FARC y el ELN y producto del acuerdo de no agresión en 2010, ambos grupos guerrilleros establecieron una división de las zonas donde se ubicaría cada estructura armada: esta división del territorio se hizo en un primer momento a partir de las zonas de presencia histórica de ambas guerrillas, ubicándose el ELN en la zona noroccidental del departamento (Saravena, Fortul, y cierta área de Arauquita y Tame; y las FARC en la zona suroriental (Tame, Cravo Norte, Puerto Rondón y cierta área de Arauquita). Con el paso de los años estas divisiones se han vuelto más flexibles por lo que cohabitan de manera relativamente pacífica en algunas áreas del departamento.[11] No obstante, las FARC-EP ejercen dominio en los municipios más rurales y de más baja población con alta presencia de cultivos ilícitos.

[11] FIP, (2014). Dinámicas del conflicto armado en Arauca y su impacto humanitario; Bogotá, p. 25.

Mapa 3



La posición de las dos guerrillas frente al sector minero-energético registra similitudes y diferencias. En sus orígenes, el ELN mediante el manifiesto de Simacota (7 de enero de 1965) afirmó en su primer punto programático: "*La toma del poder para las clases populares, la instauración de un gobierno democrático y popular que libere a nuestro país de los monopolios internacionales y de la oligarquía criolla y que garantice la plena igualdad de nuestro pueblo, que otorgue plenas libertades democráticas a los sectores populares, que conceda a la mujer sus legítimos derechos, que libere las fuerzas creadoras de las masas, que garantice el respeto a la dignidad humana y el libre desarrollo de los colombianos*".

En el caso específico de las FARC-EP, el manifiesto lanzado en Marquetalia el 20 de julio de 1964 no hace mención directa al tema de los recursos naturales ni, específicamente, a los hidrocarburos, es un pronunciamiento centrado en la problemática agraria. Sin embargo, en la carta abierta que envió las FARC-EP al parlamento de fecha 20 de julio de 1984 que en líneas generales es el diseño de la plataforma política con la cual esa organización se convierte en la base de un movimiento político nacional en Colombia establece en el punto 15 que "*La movilización y la lucha de las masas se dirigirán a que las empresas y compañías extranjeras sean nacionalizadas*" y en el punto 17: " *Se luchará porque la política internacional del país se libere de la injerencia del*

imperialismo yanqui, por restaurar la soberanía patria lesionada por intereses extranjeros y por la teoría gringa de la Seguridad".[12]

La dependencia de cada movimiento guerrillero respecto a la economía y actividades minero-energéticas es proporcional y significativamente diferente en Arauca. Las fuentes de ingresos del ELN dependen en su totalidad de los "impuestos de guerra" cobrados a las multinacionales para no atentar contra la infraestructura petrolera, extorsiones y secuestros extorsivos a contratistas de las petroleras que operan en Arauca, control sobre presupuestos públicos e "impuestos" a los contratos provenientes de recursos de las regalías y, en menor medida, en su participación en las actividades de contrabando que se desarrollan en la frontera con Venezuela. Las FARC cuentan con fuentes más diversificadas: por "impuestos" al narcotráfico perciben 35 por ciento de sus ingresos; por cobros a las actividades mineras 20 por ciento; por secuestro de funcionarios y extorción a multinacionales 30 por ciento; el 15 por ciento restante es obtenido por donaciones internacionales y utilidades de negocios establecidos legalmente (comercio, transporte, agropecuario).

Esta diversidad y asimetría en las fuentes financieras de la actividad insurgente unido a visiones antagónicas en la táctica y estrategia de la guerra de cada guerrilla explica el desenlace violento que enfrentó al ELN y las FARC entre 2006 y 2010. En particular las causas de la confrontación estaban asociadas a la manera de conducir los "paros armados", las alianzas con políticos y partidos regionales, la táctica para enfrentar a los paramilitares, el acceso a los recursos públicos, las relaciones con las empresas petroleras y los contratistas, la realización de incursiones no acordadas, el trato con la población indígena, las ejecuciones a miembros de la sociedad civil, la proliferación de cultivos de coca en zonas campesinas, entre otros.[13] En 2010 las dos organizaciones guerrilleras hacen publico el comunicado "No más confrontación entre revolucionarios", donde anuncian que se suspende la confrontación militar.

En abril de 2013 las dos guerrillas reafirmaban su compromiso de unidad y las coincidencias en sus visiones políticas estratégicas, en particular referentes al departamento de Arauca. Este año, además, se vislumbraba los inicios de negociación de la paz con el Gobierno colombiano. El comunicado conjunto dice:

"*El Secretariado de las FARC-EP y el Comando Central del ELN informan a la población araucana y el oriente colombiano, a la opinión nacional e internacional, que:*

- *Las comandancias nacionales (Secretariado FARC-EP, COCE ELN) y comandantes del BCJB- FARC-EP y FGO CMVC del ELN, le informamos al pueblo y comunidad en general del Oriente Colombiano, que hemos evaluado el post conflicto y proyectado aspectos comunes de identidad y unidad revolucionaria.*

[12] Arenas, J. (1985). Cese el fuego. Una historia política de las FARC; Editorial Oveja Negra, Bogotá, p.p. 13-14.
[13] Gutierrez, Lemus, O. Op. Cit. P. 333.

- *Conscientes de nuestro deber histórico y convencidos que la "unidad es parte de victoria", nos hemos reunido en un ambiente de camaradería y altura política, con el firme propósito de construir, caminos enmarcados en la justicia y la libertad plena de los pueblos, convencidos que otro mundo es posible, "la patria socialista".*
- *Llamamos a los combatientes, militantes, acumulados revolucionarios de las dos fuerzas, asumir con lealtad y decisión el espíritu unitario Bolivariano de nuestros Comandantes Manuel Marulanda Vélez y Manuel Pérez Martínez, convirtiendo el dolor en fuerza; el reto de hoy es fortalecer el Bloque Popular Revolucionario, para confrontar decididamente los grandes Oligopolios, Capital Transnacional e Imperialismo.*
- *Exhortamos a hombres y mujeres patriotas, demócratas y progresistas de América Latina y del Mundo, a ser Bloque en la praxis para construir caminos de unidad.*
- *Finalmente, el momento político que vive el Departamento de Arauca y el Oriente colombiano, amerita de todos reflexionar en torno a la situación económica y social generada por la presencia de Compañías Multinacionales y las ambiciones desmedidas y apetito voraz del Sector Minero energético, que llevó a la Región a la gigantesca Militarización que padecemos, rompiendo el equilibrio ambiental y la tranquilidad de toda la sociedad. Por todo lo anterior es imperativa la UNIDAD para enfrentar esta amenaza contra el pueblo. La soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos serán nuestra bandera*".

La relación entre insurgencia y sector minero-energético es más clara, en el discurso político, en el caso del ELN:[14]

- La UC-ELN articula la lucha por la defensa de los recursos naturales y energéticos a su agenda de confrontación política a partir de 1983 en el desarrollo de la Reunión Nacional "Mártires y Héroes de Anorí" y con el inició de los ataques a "los intereses imperialistas en el país" dentro de los cuales realiza el primer atentado a los pozos petroleros de Caño Limón en febrero de 1984.
- En el Foro Energético Nacional realizado en mayo de 1987, la organización se compromete para facilitar el debate nacional en torno al problema petrolero y a la defensa soberana de los recursos naturales, a suspender temporalmente los ataques a las instalaciones petroleras a cambio de que se sancione a las transnacionales que han realizado fraude contra la nación y de que la explotación deje mayores beneficios para las regiones petroleras.
- Durante 1988 el ELN intensifica sus acciones dirigidas a fortalecer el Movimiento por la Soberanía y la Autodeterminación, articulando a éste la lucha por la defensa

[14] Síntesis con base en Medina Gallego, Carlos, (2010). "FARC-EP Y ELN Una historia política comparada (1958- 2006)"; tesis de doctorado en historia, Universidad Nacional de Colombia, p.p. 621-690.

de los recursos petroleros. La organización amplía la defensa de los recursos naturales al carbón, níquel y oro al considerarlos estratégicos.

- Entre el I y II Congreso de la organización guerrilla, que tuvieron lugar en 1986 y 1989, respectivamente, el ELN define una estrategia de guerra fundamentada en el ataque a los pilares de la economía nacional, tomando como objetivo militar la industria petrolera, la eléctrica y de transporte.
- En 1989, con motivo del II Pleno de Dirección, el UC-ELN construye una propuesta que levanta en torno a cinco ejes de discusión: nacionalización, legislación soberana, explotación racional, desarrollo Alternativo y nuevo plan nacional de desarrollo.
- En 1991 el ELN lanza la campaña "Despierta Colombia, nos están robando el petróleo" (en este año se desprende del ELN la Corriente de Renovación Socialista).
- La organización propone en el contexto de la construcción de una política nacional soberana en materia de petróleos la NACIONALIZACIÓN de los contratos de asociación y concesión. Para ello señala, se debía exigir la reversión inmediata a la nación de los 17 contratos de concesión vigentes hasta entonces, sin ningún tipo de indemnización, entregando a ECOPETROL los campos e instalaciones nacionalizadas. Igualmente, reclama la nacionalización del contrato de Asociación de Cravo Norte- Arauca, en donde se encuentran los pozos de Caño Limón que en 1987 produjeron la mitad del petróleo nacional.
- Frente a la legislación petrolera existente, que la UC-ELN considera profundamente lesiva a los intereses de la nación, contempla necesario una nueva legislación soberana que coloque al centro el interés nacional y confronte la actitud "entreguista de la oligarquía y de los altos burócratas estatales. El movimiento por una Nueva Legislación propondría reformar el código de minas, y dictar un estatuto que tuviese como propósito central consolidar a ECOPETROL como empresa nacional.
- En el marco de las conclusiones del Sexto Pleno de la Dirección Nacional del ELN, realizado en 2004, esta organización hace ajustes a su propuesta de política petrolera precisando cuatro aspectos que debían ser objeto de atención en las prácticas de la guerrilla: darle continuidad a la lucha por una política petrolera soberana; asumir un comportamiento diferenciado frente a ECOPETROL; marcar las pautas de las relaciones y tácticas frente a las multinacionales petroleras y, establecer criterios en los impuestos social y de guerra.
- La UC-ELN señala que toda la infraestructura petrolera de las multinacionales serán objetivo militar permanente en las diferentes áreas de operaciones de los frentes, que el sabotaje al oleoducto Caño Limón-Coveñas quedan sujetos a la orientación de la Dirección Nacional y, se ordena desarrollar

inteligencia sobre su infraestructura y personal ejecutivo extranjero.

- El ELN considera que todas las empresas nacionales y multinacionales de carácter privado vinculados a la industria del petróleo deberán pagar un impuesto social comunitario dedicando un porcentaje del valor del contrato a obras en las comunidades. De igual manera, y en proporción similar, pagar un impuesto de guerra.
- Durante el período 2010-2014, el sector de hidrocarburos sigue teniendo gran relevancia para la agenda del ELN. Entre 2010 y 2013, la mayor actividad militar del ELN se concentró en los departamentos de Arauca, Norte de Santander y Nariño, todos con una fuerte influencia de la industria petrolera. Además, la guerrilla mantiene su posición crítica frente a la explotación petrolera, desde una ideología que no ha abandona su tinte antiimperialista y nacionalista. Su discurso argumenta que la actividad petrolera beneficia principalmente a las multinacionales, y se insta por un cambio de modelo político y económico. En una entrevista realizada en 2014 al comandante Pablo Beltrán, miembro del COCE, este acusa a las multinacionales de "expoliar" los recursos naturales, sin tener consideración por la naturaleza ni por las comunidades que habitan el territorio. Beltrán asegura que, en este sentido, los atentados a la infraestructura petrolera ayudan a frenar el "saqueo" de petróleo en el país.[15]
- La declaración política del V Congreso del ELN, celebrado en enero de 2015, afirma: i) El ELN sigue empeñado en lograr la paz para Colombia con transformaciones que den justicia, democracia, equidad y felicidad; ii) Hace más de 50 años nos alzamos en armas porque entendimos que las vías legales estaban cerradas para las luchas del pueblo; hoy así lo seguimos considerando; iii) El gobierno de Santos tiene la disyuntiva de persistir en su política de guerra y pacificación o atreverse a un verdadero camino de paz deseado por todos los colombianos.
- En la entrevista realizada en abril de 2015 al comandante del ELN, Nicolás Rodríguez Bautista, Victor de Currea-Lugo le hace la siguiente pregunta sobre el tema concreto de hidrocarburos: "*El ELN ha hecho de lo petrolero su bandera, a veces pareciera que rechazara la presencia de las trasnacionales pero se alimenta de ellas, habla del daño que hace el petróleo pero al tiempo defiende su nacionalización ¿no es un poco confuso todo eso*?" La respuesta fue: "*Es posible que en un futuro donde exista en Colombia un gobierno defensor de los intereses del pueblo y la nación -al que hemos llamado Gobierno de nación paz y equidad-, se pueda prescindir del petróleo. Sin embargo esa posibilidad*

[15] FIP, (abril de 2015). "El ELN y la industria petrolera: ataques a la infraestructura en Arauca; Bogotá, p.p. 11-12.

aun no es concreta y alguien dijo a propósito del tema que este "es uno de los males necesarios", por supuesto esto no dependen de la insurgencia, por ello hemos planteado la nacionalización como una salida soberana, que ojalá se alcanzara y fuera efímera, para que el país sea capaz de sustituir esa energía, por otra menos contaminante, consecuente con la decisión de no seguirle causando males terribles al planeta; en tal sentido son bienvenidas todas las iniciativas".[16]

En conclusión, en la mesa de negociación por el fin del conflicto armado entre el Gobierno Colombiano y el ELN el tema minero-energético es central, teniendo en cuenta la historia político militar de esta organización, es parte de su identidad similar a lo que el tema agrario significa para las FARC. El debate sectorial deberá estar articulado al desarrollo territorial y contar con la participación democrática y decisoria de las comunidades directa e históricamente afectadas por la presencia de las transnacionales de la industria petrolera.

[16] De Currea-Lugo, Víctor; "Que la sociedad sea protagónica", El Espectador, 12 de abril de 2015.

II. Arauca: Petróleo y Sociedad 1983-2015

Hasta los años 1970 Arauca era un territorio y una sociedad marginada y excluida del establecimiento central colombiano. La relación ancestral y el vínculo económico eran expresión de la simbiótica relación con Venezuela. En paralelo, la colonización del Sarare, impulsada sin planeación alguna por el gobierno nacional, generó una avalancha de población venida de todos los rincones del país, pero pronto fue abandonada a su suerte generando un profundo resentimiento hacia el Estado que se expresó en los paros cívicos de 1972 y 1982; rencor que aún perdura en el imaginario popular. La avezada organización campesina estaba acompañada de la insurgencia armada que de tiempo atrás había focalizado su acción en estas zonas propicias, entre las dos pronto se estableció un vínculo que perdura, como toda relación, en medio de afectos y desencuentros.

Entretanto, la población que no alcanzaba los 70.000 habitantes sobrevivía en las zonas rurales de la ganadería extensiva y la agricultura de subsistencia; en las zonas urbanas del comercio (principalmente con Venezuela) y la burocracia principales fuentes de sustento. Dos terceras partes de la población habitaban en el piedemonte y la otra tercera en la sabana. Las vías de comunicación eran precarias o inexistentes; solo 130 Kilómetros de carreteables construidos por el Incora alrededor de Saravena, con dineros del BID. Arauca, la capital era un pueblo de calles fangosas y quienes necesitaban movilizarse hacia Cúcuta tenía que hacerlo a través de Venezuela (los venezolanos fueron quienes construyeron el puente internacional). En el departamento las coberturas de educación básica, acueducto, saneamiento básico o medios de comunicación nacionales eran insignificantes.

Para las dos generaciones que nacen entre la década de 1970 y el año 2015 este mundo se transformó de manera radical: entre 1973 y 2015 la población se multiplicó por cuatro, la antigua intendencia fue reconocida como departamento en 1991, comenzó a elegir sus mandatarios locales y al gobernador dando lugar al nacimiento de una clase política propia, Arauca se integró al país nacional y alcanzó un nivel de desarrollo cercano al promedio colombiano en la satisfacción de necesidades básicas, cobertura educativa básica, electrificación, aeropuertos y fue cubierta por una densa red de carreteras sobre un ambiente lacustre (mapa 4). El motor del cambio: “la bonanza petrolera” y la desmesurada y repentina llegada de regalías. El presupuesto anual del departamento en 1985 era de un millón de dólares; en 1991 los cien millones de dólares que le ingresaban al año le otorgaban el estatus de pertenecer a las cuatro entidades territoriales más ricas de Colombia. Entre 1982 y 2015 por las arcas de Arauca circularon 3,6 billones de pesos.

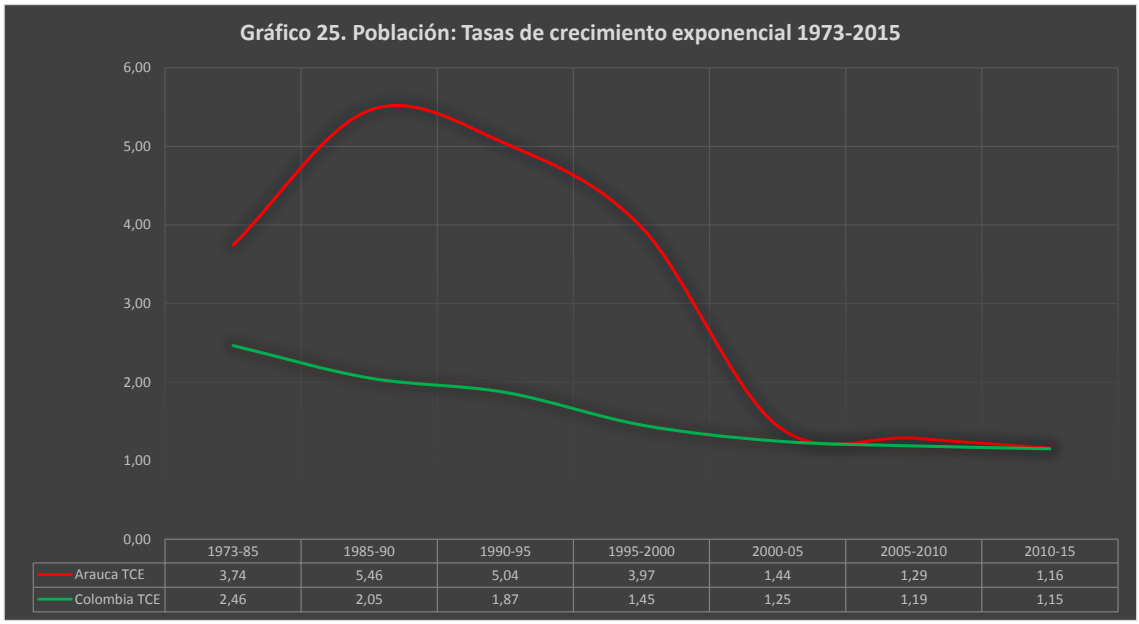
DEPARTAMENTO DE ARAUCA
CONVENCIONES
Límite internacional
Límite departamental
Límite municipal
Carretera pavimentada
Carretera sin pavimentar
Carreteable
Camino
Capital de departamento
Cabecera municipal
Corregimiento municipal
Inspección de policía
Caserío
Sitio
Río importante
Otras corrientes
Cuerpos de agua
Aeropuerto internacional
Aeropuerto principal
Aeropuerto secundario y/o pista de aterrizaje
Puerto marítimo
Puerto fluvial
Puerto carbonífero
Hito internacional
Altura máxima
SIGAC
ESCALA GRÁFICA
17,5 0 17,5 35 km
MATICES HIPSOMÉTRICOS
VENEZUELA
COLOMBIA
NORTE DE SANTANDER
SANTANDER
BOYACÁ
CASANARE
VICHADA
ARAUCA
RÍO ARAUCA
Arauca
Saravena
Tame
Puerto Rondón
Puerto Rondón
Cravo Norte
El Cacho
La Yaguas
La Virgen
Puerto Colombia
Puerto Jordán
Puerto Lopez
Puerto Gaitán
Puerto Carreño
Puerto Nariño
Puerto Inírida
Puerto Ayacucho
Puerto Cabello
Puerto Ordaz
Puerto Cumarebo
Puerto Cabello
Puerto Ordaz
Puerto Cumarebo

Mapa 4

En la vida una es de cal y otra de arena. La “bonanza” generó una dinámica de inmigración que de forma rápida alteró las relaciones sociales, potenció los contenidos de los conflictos y desbordó los marcos institucionales que regulan y median su acontecer.

Población

El acelerado crecimiento poblacional que presencio la geografía araucana durante las dos décadas finales del siglo XX es fiel reflejo de las fases que recorrió el ciclo de la “bonanza petrolera. Entre los años 1973-2015 el modelo demográfico que mejor refleja el comportamiento del crecimiento de la población en Arauca es el exponencial. El gráfico 25 muestra que la tasa de crecimiento exponencial de la población de Arauca fue 1,3 veces superior respecto al valor medio del país durante los años 1973-1985; en el período 1985-1990 esta diferencia se eleva a 3,4 y mantiene su tendencia hasta 1995; en el período 1995-2000 cae ligeramente a 2,5 y en adelante se vuelve asintótica con la evolución del crecimiento de la población colombiana (gráfico 25).



	1973-85	1985-90	1990-95	1995-2000	2000-05	2005-2010	2010-15
Arauca TCE	3,74	5,46	5,04	3,97	1,44	1,29	1,16
Colombia TCE	2,46	2,05	1,87	1,45	1,25	1,19	1,15

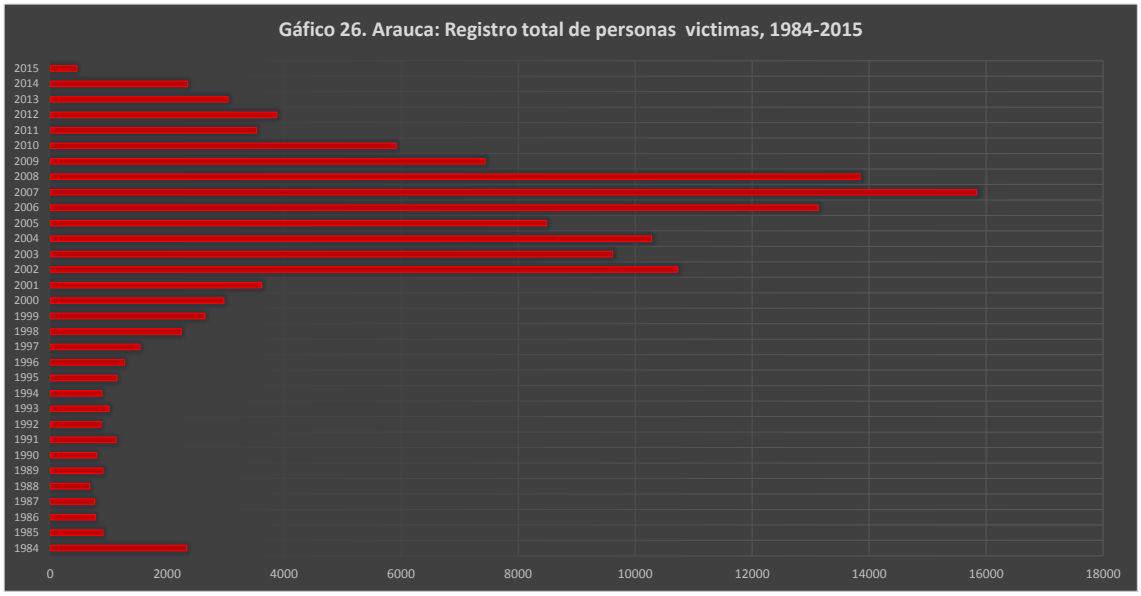
Fuente: cálculos del autor con base en DANE, Censos y proyecciones de población

Conflicto y violencias

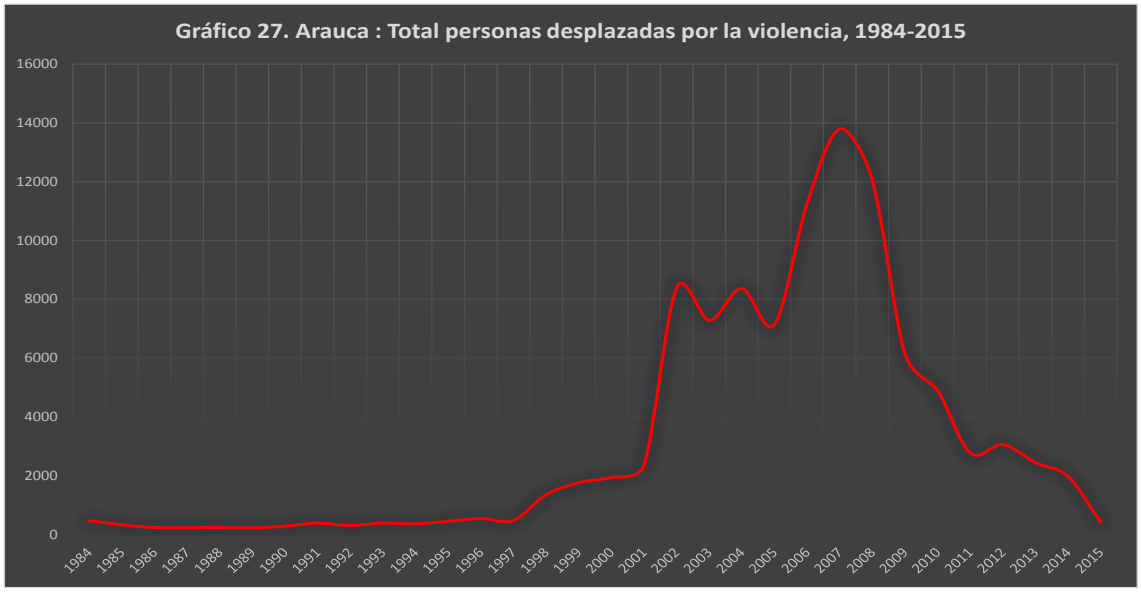
Al finalizar el siglo XX, Arauca era catalogado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLyCF- como “departamento muy violento” debido a que su tasa de homicidios era el doble de la nacional. Las bonanzas tienden a extenderse hasta las ilegales: petróleo y cultivos de coca emergen como condición del escenario regional que está en el fondo de las lógicas del conflicto armado que despliega el paramilitarismo en la década de los años 1990; en Arauca se cruzan otras lógicas como la avanzada de las Fuerzas Militares contra las FARC y el ELN en esas zonas, el despliegue desde Casanare de los grupos paramilitares , las pugnas entre esas

organizaciones guerrilleras por el control territorial y las incorporaciones de miembros potenciales a una y otra.[17]

Para el año 2015 la población total de Arauca suma 262.315 personas. En el período 1984-2015 el número total de víctimas del conflicto, según el registro único de víctimas –RUV-, es de 134.908, esto es, 51,5 por ciento respecto al total poblacional. Con relación al desplazamiento forzado la cifra es de 102.105, en cifras relativas 39 por ciento de los habitantes fueron afectados por este despojo y desarraigo violento. Las dos décadas comprendidas entre los años 1990-2010 todos los fenómenos complejos e interrelacionados de la violencia se conjugan en Arauca; la tasa de homicidios no es la excepción: en este período alcanzan a ser superiores al promedio nacional entre 3,5 y 4,5 veces (gráficos 26, 27 y 28).

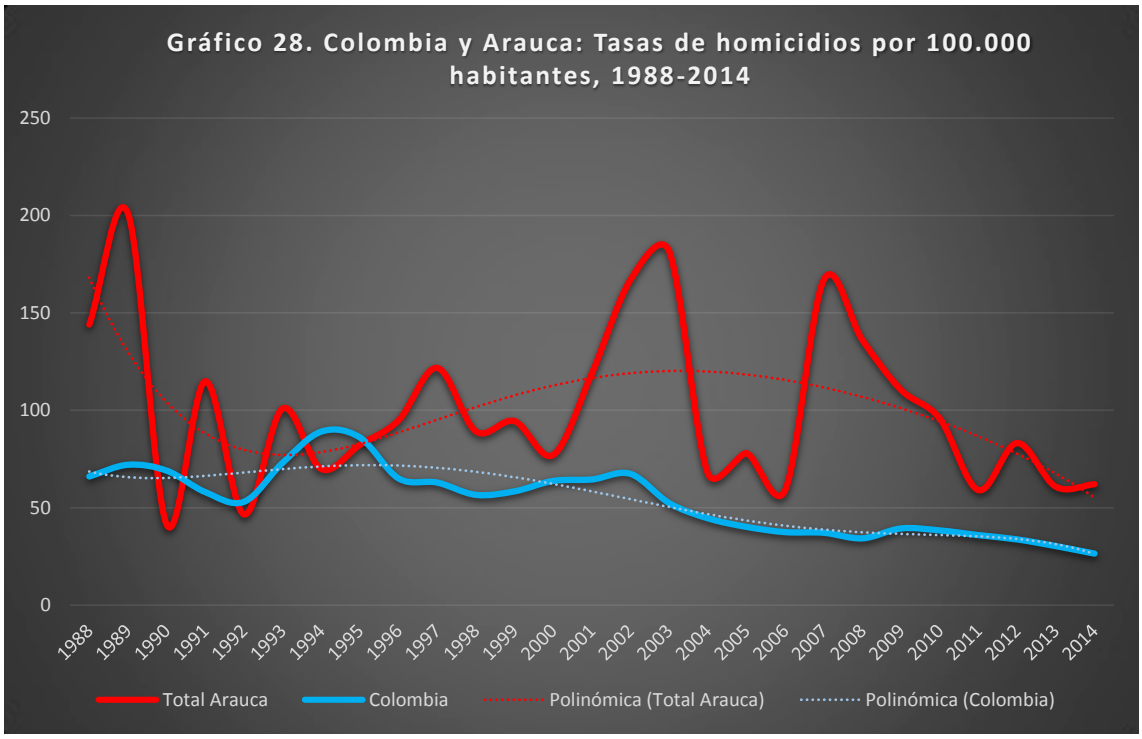


Fuente: Registro Único de Victimas RUV (2015 estimado con base a cifras acumulado enero-septiembre).



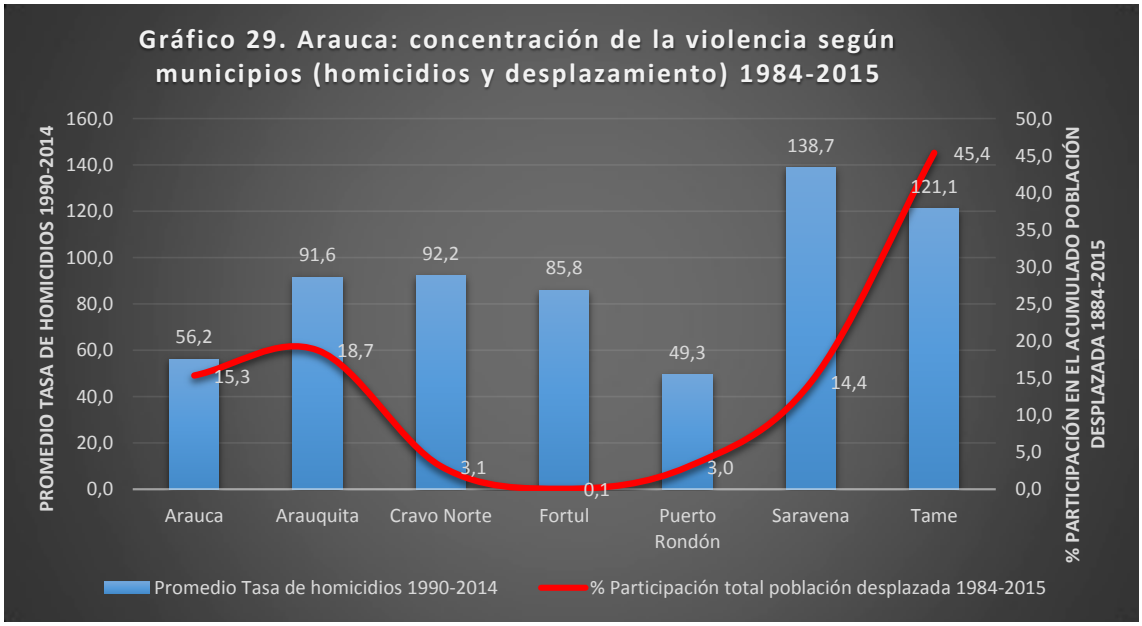
[17] INMLyCF, (1999), Forensis, Datos para la vida, Bogotá, pp. 34-45.

Fuente: Registro Único de Victimas RUV (2015 estimado con base a cifras acumulado enero-septiembre).



Fuente: cálculos del autor con base en estadísticas históricas del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Las diferentes violencias no se distribuyen de manera uniforme en el territorio araucano durante los años 1980 y 2015. Están concentradas en focos internos específicos: los municipios del piedemonte llanero y los dos municipios petroleros: Arauca y Arauquita (gráfico 29).



La violencia homicida en Colombia ha tenido más un tinte rural o semiurbano. En los escenarios donde coinciden los procesos de colonización con repentinas

y abultadas olas migratorias, la violencia encuentra terreno propicio para su desarrollo y consolidación, ya que la diversidad étnica y cultural propicia la atomización social. A su vez, la fragmentación como imposibilidad de identidad social construida pluriétnica y políticamente diversificada permite que la violencia tome dos direcciones: i) proliferación de homicidios múltiples y ii) fortalecimiento de los actores organizados de la violencia sobre el fondo del miedo y la ausencia de identidad. En el corredor oriental de la violencia homicida (Arauca, piedemonte Casanareño, piedemonte llanero y Ariari) de las décadas de los años 1990 y 2000, la presencia de diversos grupos armados, por fuera de la ley y estatales, se mezcla con los procesos de colonización y migración, ausencia de las instituciones estatales promotoras de desarrollo, el potencial económico petrolero y los cultivos ilegales.[18]

En resumen, el ciclo de la bonanza petrolera está correlacionada con el crecimiento exponencial de la población, el surgimiento de economías ilegales, la presencia de grupos armados y el auge de la diversa y compleja trama de la violencia con sus nefastas consecuencias sobre la sociedad civil.

Población rural y concentración de la tierra

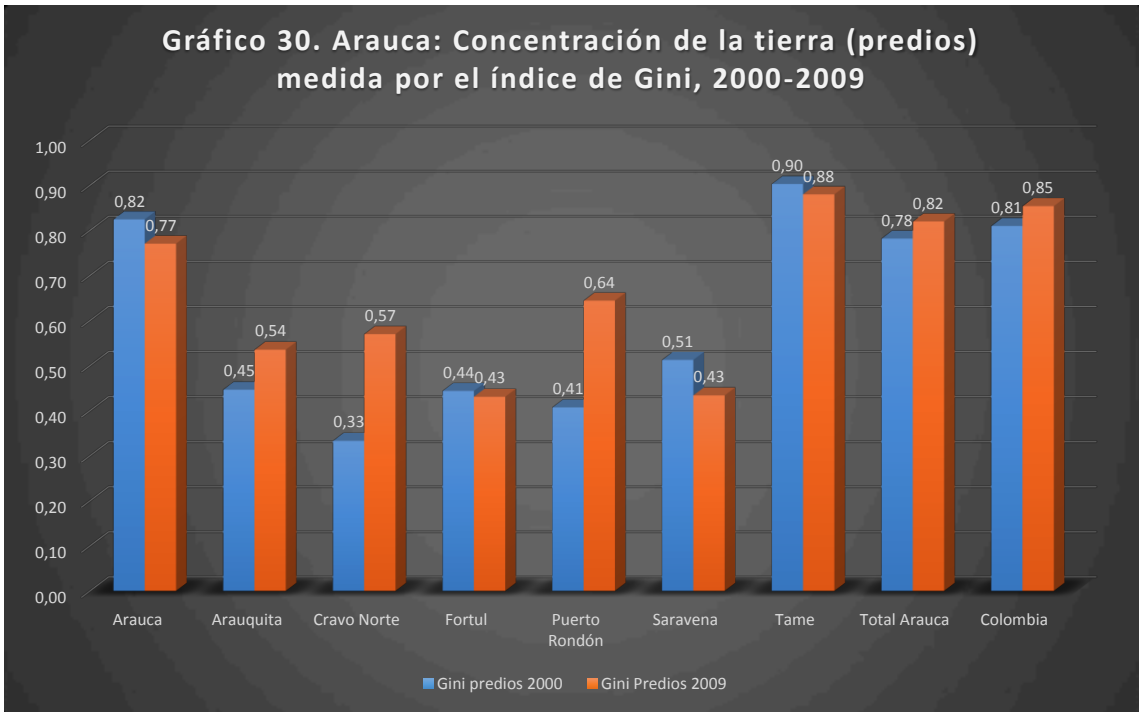
En cuanto al factor tierra este nunca ha sido causa de violencia o luchas por su apropiación, tenencia y concentración. De acuerdo con los resultados del 3er Censo Agropecuario, en los departamentos de Meta, Antioquía, Casanare, Vichada, Santander y Arauca se encuentra el 46,5 por ciento del área rural dispersa censada con uso agropecuario.[19]

La estructura de la propiedad está caracterizada por la mediana y gran propiedad con un 76 y 21 por ciento respectivamente. El número de propietarios aumenta en el período 2000-2009 de 3.869 a 13.022, es decir, es el departamento, que en términos relativos, enfrenta un mayor incremento en el número de propietarios. Por otro lado, el número de predios aumenta en 10.570. Un alto porcentaje de estos movimientos parecen ser el resultado de un mismo grupo de propietarios adquiriendo varios predios El número promedio de predios por propietario es de 1.3, pero la dispersión es la más alta del país después de Atlántico, Cauca y Valle, con propietarios que llegan a tener más de cuatro predios. El área promedio de los predios es de 140 hectáreas, pero la dispersión es alta, con predios que alcanzan las 4.000 hectáreas. Ello implica que la tierra está completamente segmentada con unos propietarios con predios de elevadas extensiones y muchos con predios realmente pequeños.

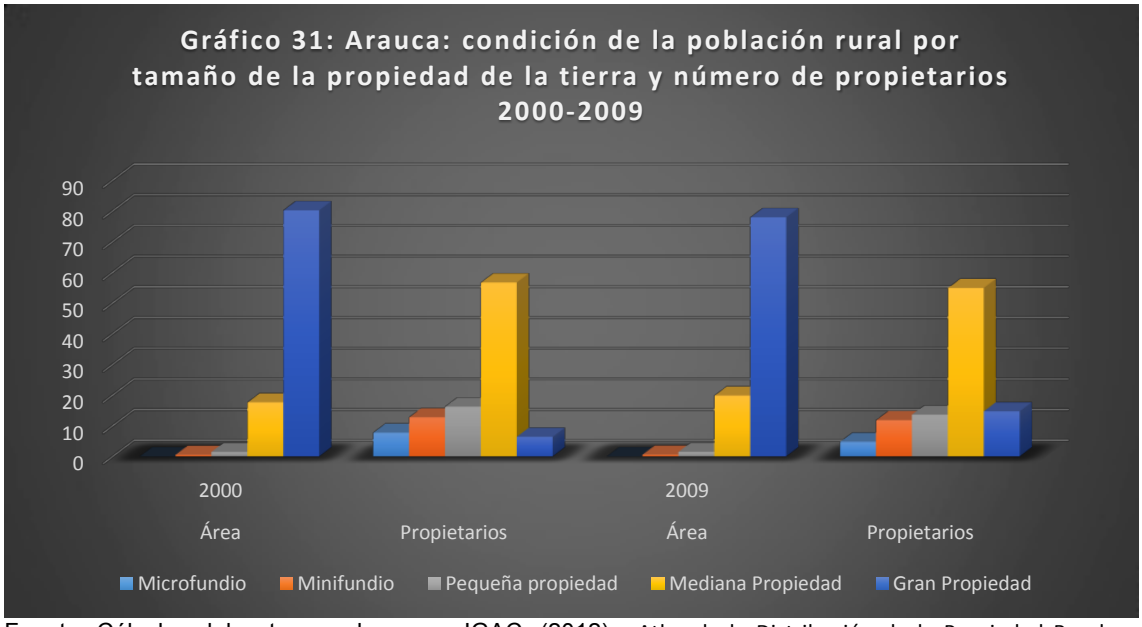
El Gini de tierras en Arauca es 0.82 en el año 2009, por debajo del promedio del país: 0,85. El Gini de tierras en Arauca pareciera exhibir una tendencia hacia la desconcentración, sin embargo, al analizar el Gini de propietarios, se observa un incremento en la concentración como resultados de algunos cuantos propietarios adquiriendo más de un predio, fenómeno que se acrecienta a partir de 2006. Por municipios, en cuatro entidades locales la

[18] INMLyCF, (2000), Forensis, Datos para la vida, Bogotá, pp. 28-31.
[19] DANE, Comunicado de prensa, 2 de septiembre de 2015.

propiedad de la tierra tiende a democratizarse: Arauca, Fortul, Saravena y Tame; en contraste, en Arauquita, Cravo Norte y puerto Rendón la concentración de la tierra aumenta en el período 2000-2009 (gráficos 30 y 31).[20]



Fuente: Cálculos del autor con base en: IGAC, (2012), Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia.



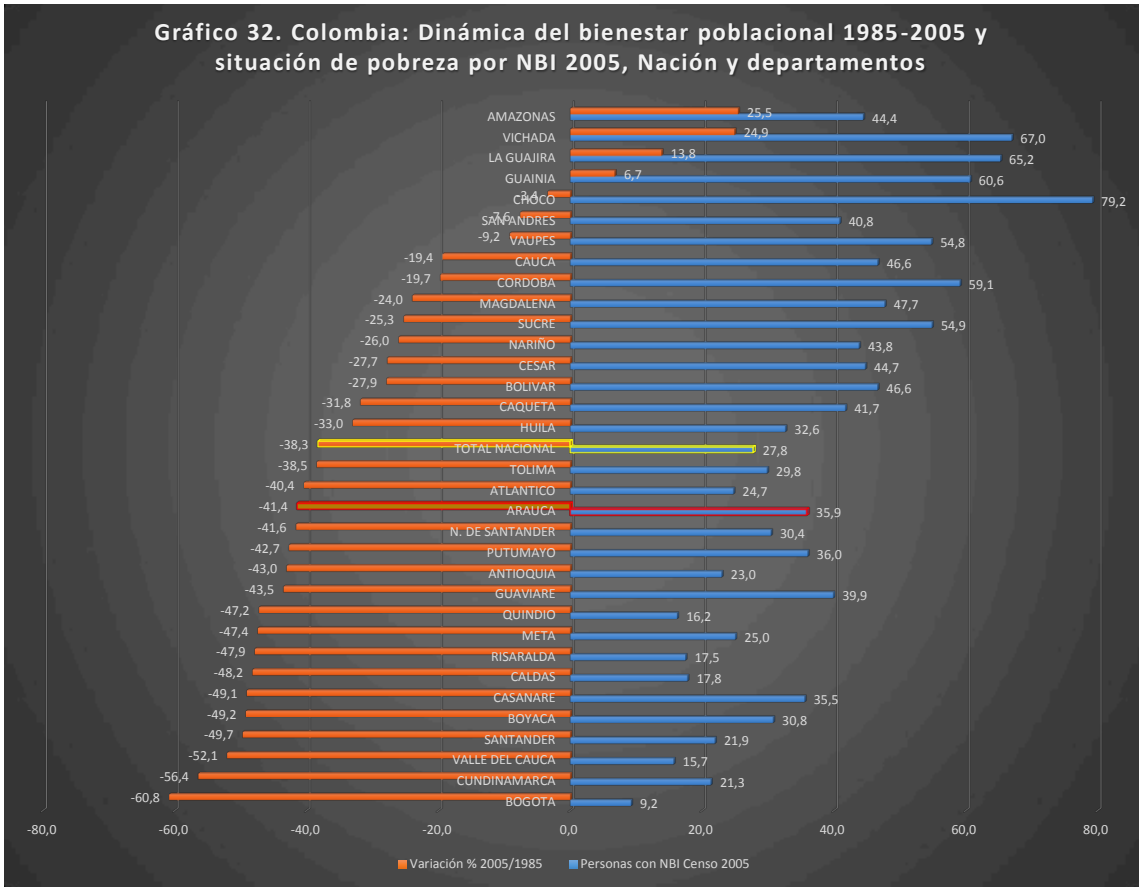
Fuente: Cálculos del autor con base en: IGAC, (2012), Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia.

Pobreza y Bienestar social

[20] IGAC, (2012), Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia; Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 418-429.

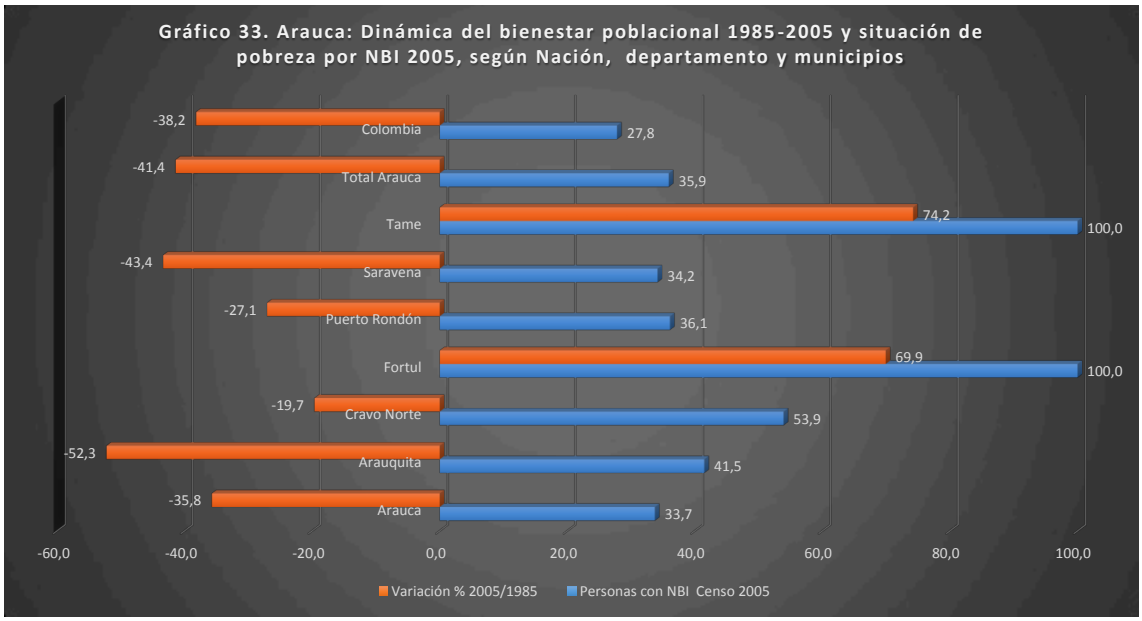
En relación con la población que vive bajo condiciones de pobreza, la satisfacción de necesidades básica y el bienestar general de los araucanos, la "Bonanza petrolera" durante el período 1983-2015 permitió a través de las políticas sociales, la inversión pública y las asignaciones específicas determinadas por el Fondo Nacional de Regalías que los indicadores se aproximaran al valor promedio alcanzado por Colombia. En consecuencia, la velocidad del cambio positivo fue mayor en Arauca que en el resto de identidades territoriales del país.

No obstante, en 2005 el nivel de personas viviendo en condiciones de insatisfacción de necesidades básicas registraba un valor de 35,9 por ciento en Arauca (cerca del doble en las zonas rurales) mientras que en el promedio del país el valor del indicador fue de 27,8 por ciento (gráfico 32).



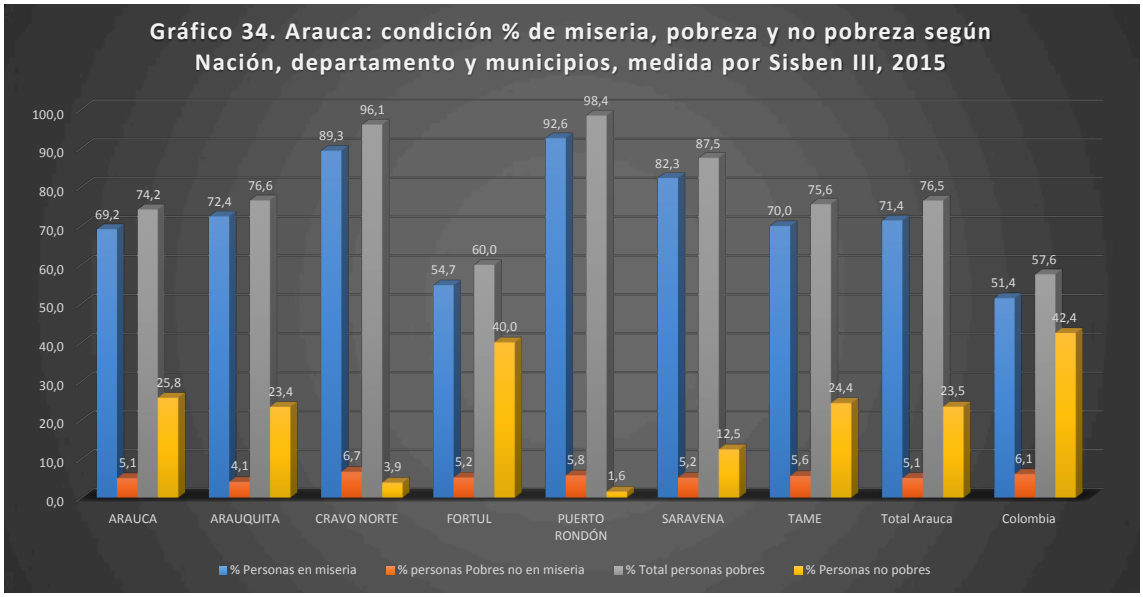
Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas DANE sobre NBI.

En resumen, no obstante los progresos registrados durante las últimas tres décadas en transporte e infraestructura vial, eléctrica y vivienda y aumentos en las coberturas de educación, salud, acueducto y saneamiento básico, Arauca registra un mayor atraso relativo respecto a los logros alcanzados en bienestar y erradicación de la pobreza en el país por departamentos de mayor complejidad estructural en su desarrollo. Por entidades locales, esta mejora en la reducción de la pobreza y elevación del bienestar tendió a concentrarse en los municipios que accedían de manera directa a la renta petrolera (gráfico 33).



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas DANE sobre NBI.

Al tener en cuenta marcos analíticos más amplios que el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI: acceso a la educación y los servicios domiciliarios, características de la vivienda y dependencia económica) y más actualizados como el SISBEN III y los resultados de los registros para el año 2015 (los componentes del Sisben III son: salud, educación y vulnerabilidad, individual y contextual) encontramos que en el departamento tres cuartas partes de la población clasifican como personas viviendo en la pobreza (niveles de Sisben 1 y 2), desagregados en: 71,4 por ciento en la miseria (Sisben 1) y 5,1 por ciento pobres no en condiciones de miseria (Sisben 2) (gráfico 34).



Fuente: Cálculos del autor con base en registros Sisben III año 2015.

Por tanto, los beneficios de la “bonanza petrolera” se concentraron en sólo uno de cada cuatro habitantes de Arauca en el período 1983-2015. No obstante, es necesario reconocer que durante las tres décadas analizadas la población de

Arauca se multiplicó por cuatro incrementando de esta forma la demanda de servicios sociales, pero también, de manera paralela, recordemos que los recursos presupuestales anuales del departamento se multiplicaron por cien.

Lo paradójico que resulta al examinar las condiciones de bienestar por Arauca a partir de los registros del Sisben III en el año 2015 es que el municipio de menor pobreza relativa y mayor bienestar colectivo no es dependiente de la renta petrolera: Fortul (gráfico 34). Sin embargo, en conjunto los municipios del Sarare (Tame, Fortul, Saravena) y los dependientes de las regalías (Arauca y Arauquita) registran niveles de pobreza relativa inferiores a los municipios de la cultura llanera – latifundios ganaderos y monocultivos- (Cravo Norte y Puerto Rendón).

Ambiente y uso del territorio

Al examinar las externalidades negativas de la industria de hidrocarburos sobre el ambiente debe partirse de considerar que el petróleo crudo es un importante contaminante por su contenido de aromáticos de alto nivel tóxico (los hidrocarburos aromáticos son aquellos que poseen las propiedades especiales asociadas con el núcleo o anillo del benceno). La contaminación por hidrocarburos puede ser causada accidentalmente o deliberadamente por diferentes fuentes. Este tipo de contaminación afecta gravemente los ecosistemas debido a que ataca los principales medios de vida como el agua, el suelo y el aire.

En Colombia los hidrocarburos han contaminado sitios de gran importancia ambiental y ecológica, ocasionando desastres ampliamente conocidos por la opinión pública. Así por ejemplo, la exploración y posterior explotación de hidrocarburos destruyeron buena parte de los bosques naturales en áreas como Putumayo, Catatumbo, Arauca y Casanare y transformaron completamente el paisaje natural y las costumbres de sus habitantes.[21]

De manera particular, en Arauca debido a las exploraciones y explotaciones petroleras en los municipios de Arauca y Arauquita se realizaron deforestaciones tanto en áreas ribereñas del río Arauca como en Caño Limón ocasionando alteraciones en los paisajes y en los cultivos aledaños a causa del desbordamiento sobre todo en las áreas de préstamo. Además, con la construcción del oleoducto se realizaron excavaciones tanto en sabanas como en los bosques de galería en un área aproximada de 2.300 hectáreas, sin que se realizaran posteriormente obras tendientes a la recuperación de ellas. Por lo anterior se alteraron significativamente los ecosistemas en las zonas de raudal en donde existían especies faunísticas propias de éstas áreas, ocasionando migraciones de estos raudales las cuales eran desovaderos y criaderos naturales de las especies de peces del río Arauca y sus afluentes. Por otra parte, se hicieron altas movilizaciones y extracciones de material de arrastre que superan los 150.000 M³ que fueron extraídos de los lechos de los ríos y

[21] IGAC, (2008, 7ª edición), Atlas básico de Colombia; Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 126-127.

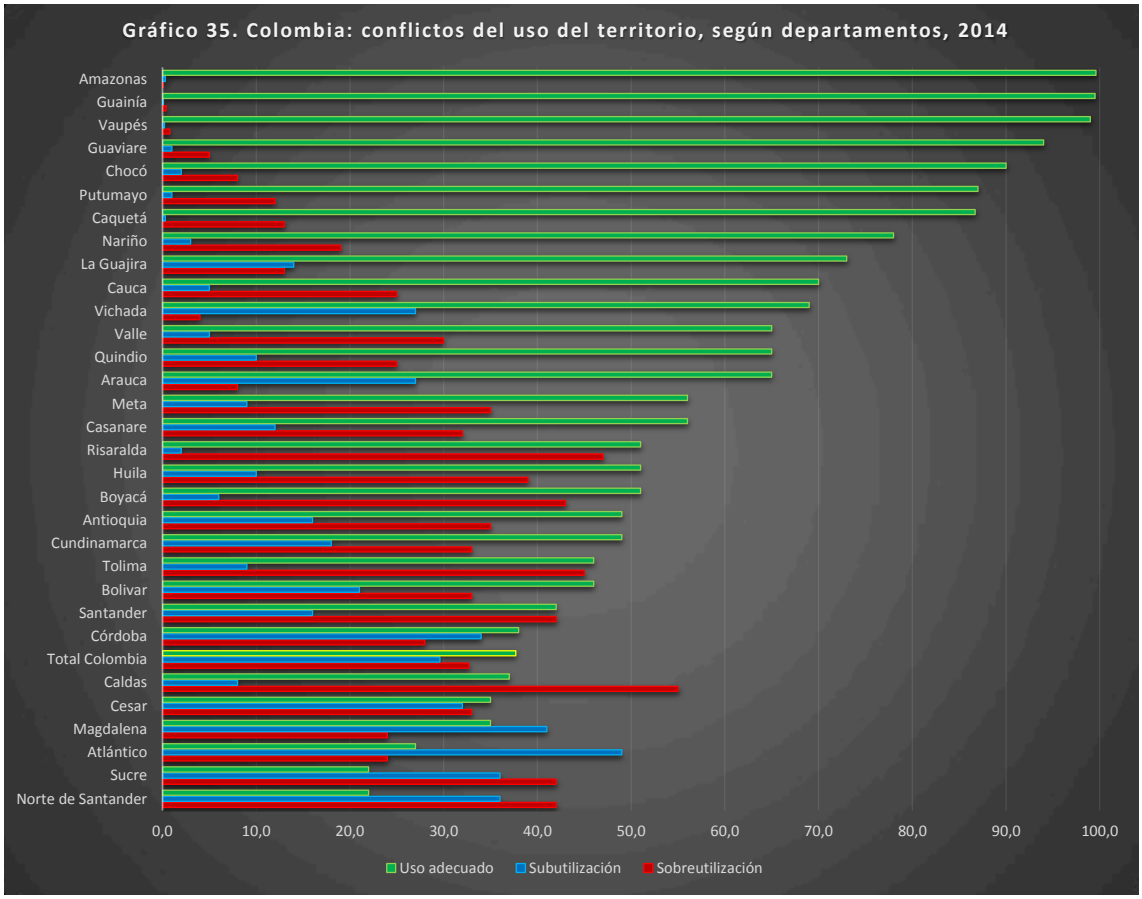
caños adyacentes al área petrolera (este material fue utilizado para rellenar y adecuar las zonas de producción, en los terraplenes y carreteras con acceso a las zonas de extracción); observándose en épocas de invierno el aumento de los espacios de inundación por desborde, ocasionando pérdidas de cosechas y afectación de pastos que redujeron la producción agropecuaria de la región. [22]

Las acciones de la insurgencia en contra de la infraestructura petrolera igualmente han tenido efectos irreversibles en el ambiente, producto del vertimiento indiscriminado de petróleo generado por las voladuras del oleoducto. De acuerdo con afirmaciones del Fiscal General, Luis Eduardo Montealegre, los ataque cometidos por el Ejército de Liberación (ELN) que afectan la infraestructura petrolera a lo largo de los años 1986-2014, en particular contra el oleoducto Caño Limón Coveñas, contabilizan 1.317 atentados que causaron el derrame de 151 millones de galones de petróleo -o la carga de 16.000 carrotanques- en ecosistemas de especial significado ambiental. El informe de la Fiscalía agrega que el costo económico del daño ambiental supera los US$ 42.000 millones y que muestras de tierra tomadas en el terreno indican que las zonas afectadas aún no se han recuperado en las casi tres décadas desde que se comenzaron a documentar los ataques.[23]

Llama la atención, de igual manera, que la Fiscalía no investigue el hecho que la mitad de las causas de los derrames ocurre por falta de mantenimiento preventivo del oleoducto por parte de las empresas que lo operan (cansancio de los materiales o corrosión) o por movimientos bruscos del suelo por el que transita el tubo generando rupturas continuas, de acuerdo con las estadísticas de la industria petrolera.

Con todo, de acuerdo con los análisis del IGAC los impactos ambientales de la industria de hidrocarburos en Arauca son focalizados a los campos de actuación e influencia de la actividad minero- energético. De los 23.818 Km² que ocupa esta entidad territorial, una tercera parte registra conflictos por de uso del territorio, 8 por ciento por sobreexplotación y 27 por ciento por subutilización. El 67 por ciento del territorio registra un uso adecuado, por tanto en el conjunto del país Arauca ocupa el puesto 17 en el ranking (el orden es de alto conflicto a menor conflicto) de mal uso del suelo (gráfico 35).

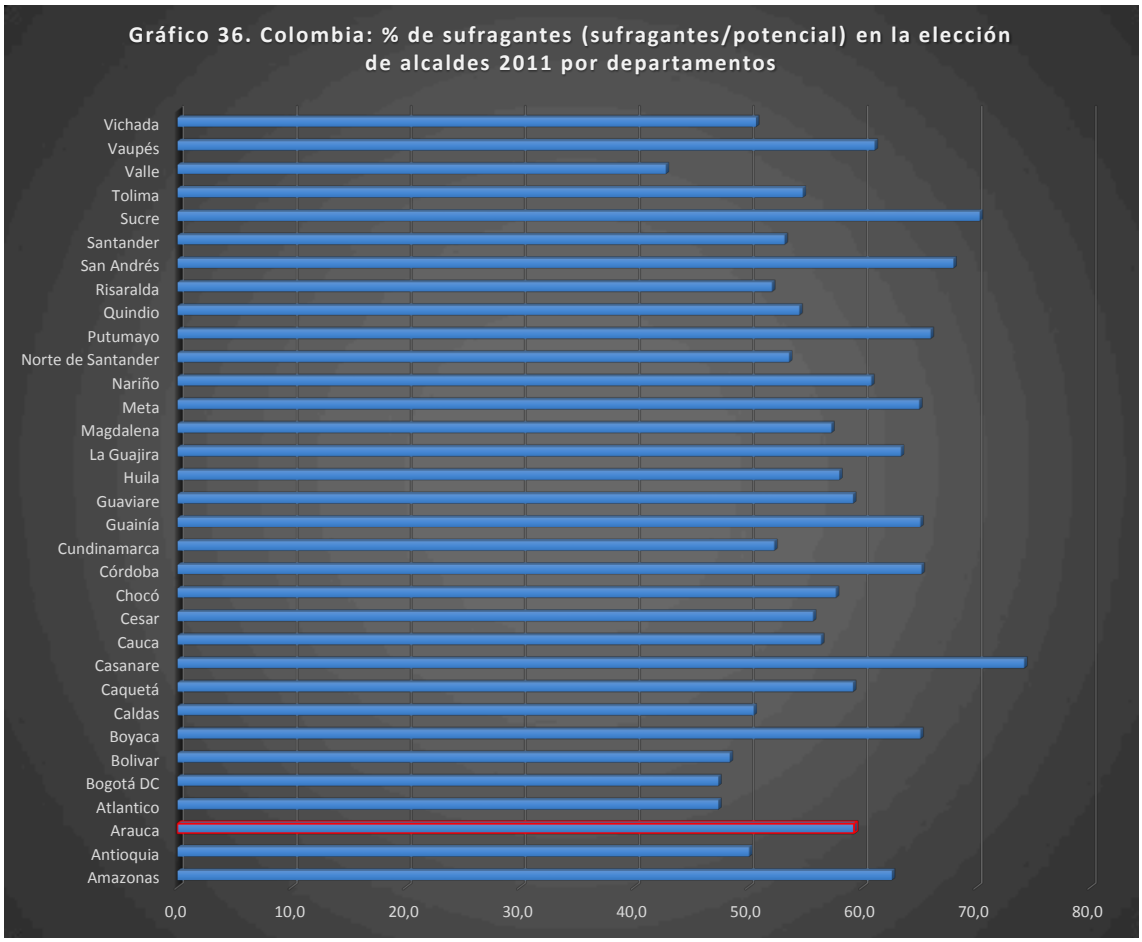
[22] URPA, (1986), Diagnóstico agropecuario de Arauca, Proyecto PNUD/FAO/Col 83, Bogotá, pp. 29-31.
[23] Montealegre Luis Eduardo, informe de crímenes sobre el ELN, Washington, periódico El Tiempo, 29 de octubre de 2015.



Fuente: IGAC, Conflictos de uso del territorio colombiano, según departamentos 2014

III. Oportunidades y prospectiva para la paz.

Al igual que la mayor parte de las entidades territoriales periféricas la participación política en Arauca en la elección de sus autoridades locales es alta, alrededor de 60 por ciento del voto potencial por alcaldes tanto en 2011 como en 2015. Con un sentimiento de lejanía o abandono de las autoridades centrales, el destino del territorio depende de los planes locales y regionales más que del nacional. Lo contrario sucede en los entes de mayor desarrollo o centralidad, como Bogotá donde la abstención en 2011 superó la mitad de los sufragantes potenciales (gráfico 36).



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

La sociedad civil no puede quedar reducida a la participación electoral. La sociedad civil es más compleja y conflictiva, en ella pueden encontrarse tres dinámicas: i) autocentrada, al no tomar al Estado como referente su búsqueda es el fortalecimiento y autonomía de las organizaciones populares, ii) relación funcional Estado-Sociedad Civil, iii) ampliación de la dimensión pública a lo no estatal, considerando al espacio público como lugar de actuación y concertación. Estas dinámicas dependen de la estructura de oportunidades políticas. Esta a su vez se relaciona con la oportunidad política, entendida como el grado de posibilidad que las organizaciones sociales tienen para incidir en el sistema político (relaciones de poder que definen el contexto político) o en la construcción de políticas públicas. Por tanto, la estructura política de

oportunidades está constituida por los elementos del sistema político que intervienen en el proceso de acción de un determinado grupo u organización social y que favorecen o limitan tanto su capacidad de movilización como la consecución de sus objetivos.

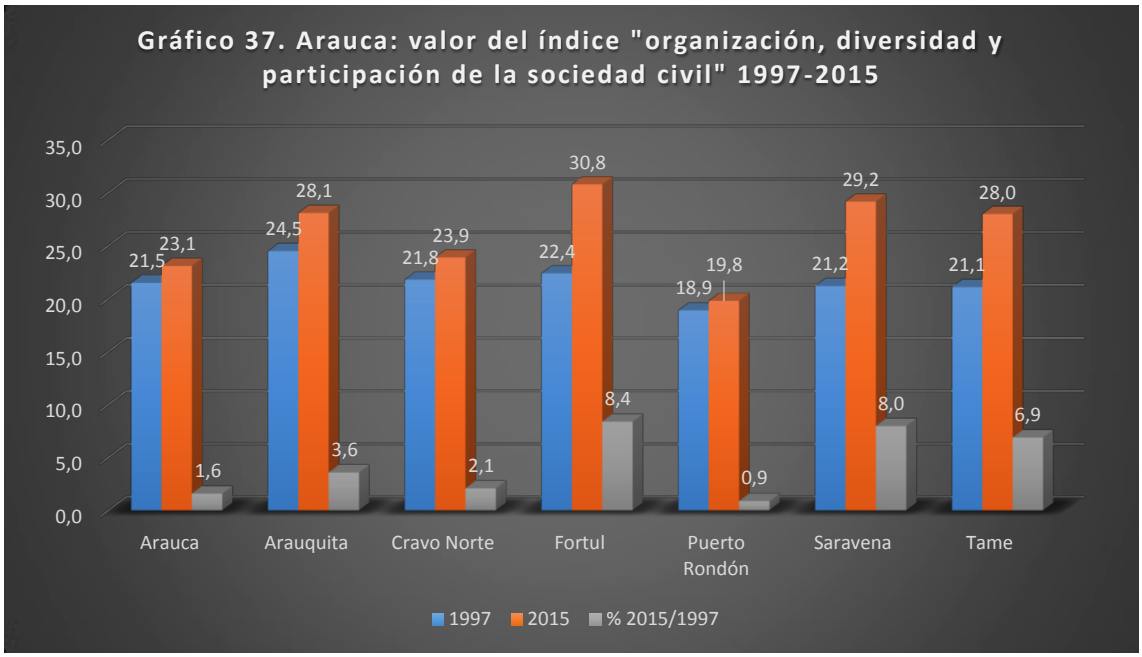
En Arauca, para las organizaciones sociales se abre una nueva estructura política de oportunidades: i) la negociación del fin de los conflictos armados entre el Gobierno y las insurgencias, ii) los nuevos escenarios que se abren para la construcción democrática de la paz y el desarrollo y que, a la vez, cuentan con el apoyo de los próximos mandatarios en la Gobernación y municipalidades, iii) la declinación de la "bonanza petrolera" y la necesidad de reinventar el modelo de desarrollo departamental y la política de hidrocarburos con un sentido nacionalista y de beneficio comunitario.

En este sentido, la dinámica de las organizaciones sociales araucanas está condicionada a los procesos políticos generales en los cuales estas interactúan. La praxis de los sectores sociales, en consecuencia, dependerá de esta estructura de oportunidades, como dimensión exógena, y de su potencialidad organizativa, diversidad, fuerza participativa y capacidad creativa y constructiva, como dimensión endógena. Los temas articuladores de los sectores sociales en esta ventana de oportunidades políticas que se abre son tres: i) la construcción democrática de la paz con justicia, ii) los planes de vida o modelos de equilibrio dinámico, incluyentes, plurales y sustentables, iii) el modelo apropiado de exploración, uso y usufructo de los recursos minero-energéticos.

Actualmente, cinco tendencias se observan en la sociedad civil araucana: i) los impactos negativos del crónico y degradado conflicto armado generó un compromiso con la construcción democrática de la paz y la defensa de la vida y los derechos humanos; ii) defensa de la autonomía ante la diversidad de grupos armados y el interés por tomar sus propias decisiones sobre los temas económico, político, social y ambiental; iii) desconfianza entre la sociedad civil y el Estado tendiente a generar conflicto de intereses y cosmovisiones encontradas sobre el modelo de desarrollo territorial; iv) deterioro del relacionamiento de las empresas de hidrocarburos con las comunidades causado por dos factores: a) en relación con las condiciones ambientales, sociales, económicas, políticas y culturales adversas de la mayor parte de las áreas en donde se desarrollan actividades del sector extractivo; b) la falta de entendimiento adecuado del entorno y los grupos de interés presentes en el área en las que se desarrollan los proyectos por parte de las empresas extractivas, así como los enfoque reduccionistas e implementación de estrategias e instrumentos de prevención, mitigación, control y compensación de los impactos ambientales y sociales potenciales sin un marco general de referencia con respecto al desarrollo integral y sostenible del territorio (acciones puntuales y asistenciales); v) una noción de desarrollo alternativo al modelo hegemónico compartido por la mayoría de las organizaciones sociales en el territorio construido sobre los conceptos de "planes de vida" o "planes de equilibrio dinámico".

En materia de organización social, según el diagnóstico de “Visión Arauca 2032”, el departamento se caracteriza por la agremiación de la población en torno a intereses específicos, pero la desarticulación, la débil e intermitente participación de las comunidades, impide la configuración de un fuerte tejido social que sea el motor del desarrollo del territorio. Desde la institucional pública es poco lo que se hace por fomentar el fortalecimiento de la organización y el desarrollo de la participación ciudadana, menos del uno por ciento de los recursos públicos se destinan a este fin. A esta situación se suma las medidas represivas que el Estado ha implementado, basado en la estigmatización indiscriminada de la sociedad civil en Arauca, amplificada por los medios de comunicación y utilizada por la industria petrolera para operar bajo el enfoque de economía de enclave, bajo el prejuicio de la presencia del ELN y su relación con la comunidad.

Si bien la violencia destruye el tejido social e impide la participación democrática de la sociedad civil, las dinámicas en los municipios de Arauca ha evolucionado de manera claramente diferente durante las últimas dos décadas. Siguiendo el enfoque de conceptualización, categorización y operacionalización de los procesos de organización, diversidad y participación de las organizaciones de la sociedad civil desarrollado por la Fundación Social en 1997, el cálculo del indicador “organización, diversidad y participación de la sociedad civil” para los siete municipios de Arauca da como resultado un leve fortalecimiento de la sociedad civil en todos los municipios en el período 1997-2015, pero manteniéndose en un nivel aún bajo (solo Fortul supera ligeramente el 30 por ciento; el valor máximo respecto a la media nacional es 100 por ciento). La mayor fortaleza del involucramiento en la vida pública de las diversas organizaciones de la sociedad civil se registra en los municipios pertenecientes al área del Sarare (gráfico 37).

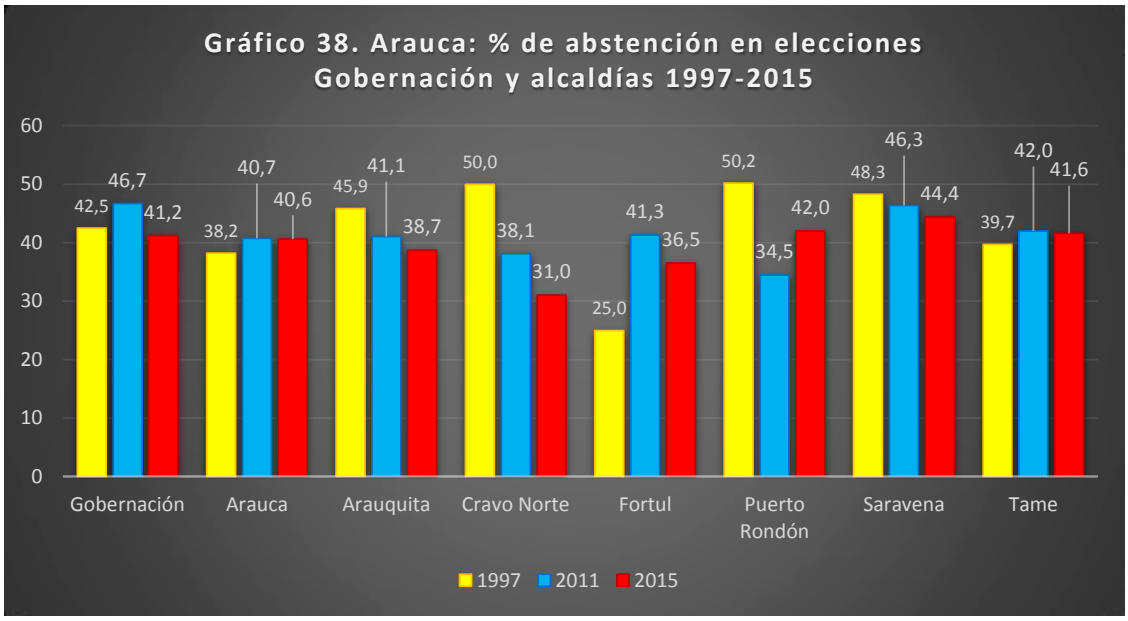


Fuente: actualización del autor con base en Fundación Social, Municipios y regiones de Colombia, una mirada desde la sociedad civil, Bogotá, 1997.

El espacio de mayor articulación en la amplia Zona del Sarare es el grupo de organizaciones sociales denominado “Movimiento político de masas social y popular del Centro Oriente Colombiano”, con presencia en siete departamentos. En este movimiento social confluyen los principales agentes que tienen mayor capacidad de incidencia y posicionamiento de sus demandas frente a la institucionalidad pública. De Arauca hacen parte 200 organizaciones sociales, representantes de empresas comunitarias, cooperativas multiactivas, campesinos, afros e indígenas, organizaciones de mujeres y jóvenes, organizaciones estudiantiles, ambientalistas, cooperativas de transportadores, defensores de DDHH, organizaciones populares urbanas y organizaciones obreras.

Otro movimiento importante es el Congreso de los Pueblos, capítulo Centro Oriente, que a su vez hace parte del Movimiento político de masas. El Congreso de los pueblos nació en 2010 como movimiento social y político conformado por 1.500 organizaciones populares. También hacen presencia e interactúan en los diversos escenarios de negociación la Marcha Patriótica (movimiento político y social de izquierda cuyo origen data de 2010 y fundado en 2012) y la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular (movimiento que nació en 2014, llamado a ocupar un papel clave durante el post acuerdo Gobierno-Farc, en particular con el tema de “Política de Desarrollo Agrario Integral”).

Es clara la articulación entre intereses sociales y políticos en estos movimientos sociales. Si bien la violencia, la represión estatal y el escepticismo frente al Estado estimularon la abstención electoral durante el período de mayor intensidad del conflicto armado, las elecciones territoriales de octubre de 2015 muestran una tendencia a la mayor participación política de estas organizaciones sociales en particular y de la sociedad civil en general, medido por la caída en el índice de abstención (gráfico 38).



Fuente: cálculos del autor con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El potencial electoral de Arauca se concentra en los dos municipios de mayor dependencia de la renta petrolera: Arauca y Auraquita (53,6%). Los municipios del piedemonte concentran de igual manera una importante fuerza electoral (42,1%). Los municipios de la Sabana solo representan electoralmente el 4,2 por ciento del departamento (cuadro 2). Por los intereses económicos en juego el porcentaje de sufragantes aumenta en los municipios petroleros (54,2%), En Arauca capital, por ejemplo, los contratistas conforman una fuerza política importante; por ello una campaña para la elección de gobernador tiene un costo mínimo de 10.000 millones, dinero que se "recicla" nuevamente bajo la figura de los contratos. Un dato que confirma el negocio de la política como "empresas electorales" en Arauca: un total de 1.344 candidatos se inscribieron en el departamento para participar en las elecciones de autoridades locales 2015.

Cuadro 2					
Municipio	Arauca comportamiento electoral municipios elección de alcades 2015				
	Potencial	%	Sufragantes	%	% participación
Arauca	66.150	38,2	39.308	38,3	59,42
Arauquita	26.603	15,4	16.320	15,9	61,34
Cravo Norte	3.363	1,9	2.322	2,3	69,04
Fortul	11.241	6,5	7.142	7,0	63,53
Puerto Rondón	3.985	2,3	2.310	2,3	57,96
Saravena	30.872	17,8	17.172	16,7	55,62
Tame	30.748	17,8	17.956	17,5	58,40
Total	172.962	100,0	102.530	100,0	59,28
Fuente: cálculos del autor con base en Registraduria Nacional					

Si bien el departamento de Arauca muestra una clara tendencia hacia la pluralidad política, en su esencia los partidos políticos carecen de ideologías definidas. Existe un dinámico mercado de avales políticos. La clase política se mueve acorde con los cambios en las relaciones de poder que definen el contexto político. Ello implica que los líderes políticos cambian con facilidad de uno a otro partido o que se conformen fácilmente alianzas políticas entre los más variopintos partidos y movimientos. De este modo, en la década de los años 1990 eran hegemónicos en Arauca el partido liberal y la Unión Patriótica en los siete municipios que conforman el departamento; en 2015 solo en tres se mantienen las lealtades partidarias: Fortul, con los partidos de izquierda, y Cravo Norte -Tame, con el partido liberal (en el conjunto de estos tres municipios los sufragantes efectivos suman el 27,2 por ciento del total de electores del departamento). En los cuatro municipios restantes sobresalen en dos –Arauquita y Puerto Rondón- las alianzas estratégicas entre partidos y movimientos; en Arauca se impone el partido Cambio Radical y en Saravena el Centro Democrático (cuadro 3).

Los resultados de las elecciones para autoridades territoriales de 2015 reflejan en Arauca, de una parte, la pérdida del control de la insurgencia en el control u orientación política electoral de las comunidades y, de otra, la autonomía de la ciudadanía al decidir por sí misma por quién votar, rechazo explícito a las tutelas de terceros.

El ejemplo más claro sucedió en Saravena, zona de reconocida influencia del ELN, allí la población vota en 2015 por la opción de un partido representante de la derecha colombiana. Sin embargo, la lectura de este hecho político requiere más cautela: el candidato de la izquierda pierde por estrecho margen: Yesid Lozano Fernández (el hermano fue alcalde de Saravena y Gobernador de Arauca), candidato electo por el Centro Democrático (el partido de Álvaro Uribe) gana con el 38,5 por ciento de los votos; Roberto Martin Vera, el segundo, candidato de la alianza UP-Polo Democrático-Partido Liberal-ASI obtiene el 33,2 por ciento de las preferencias de los sufragantes; por el primero voto la población urbana y por el segundo la población rural (el 2,3 % de los votos campesinos se anularon por falta de instrucción en el procedimiento electoral), el tema de la exploración y apertura de nuevos pozos petroleros dividió a la ciudadanía urbano-rural, además de otros temas sensibles a los habitantes de Saravena como la seguridad y la aceptación independiente de los candidatos.

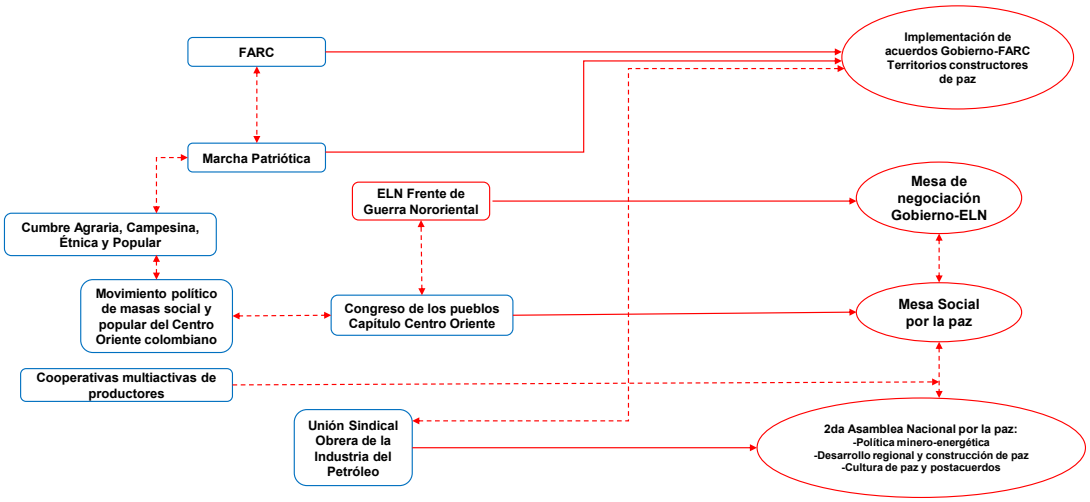
Cuadro 3

Municipio	Elección de alcalde 1997		Elección de alcalde 2011		Elección de alcalde 2015	
	% sufragantes	Partido/Mvto ganador	% sufragantes	Partido/Mvto ganador	% sufragantes	Partido/Mvto ganador
Arauca	61.8	Partido Liberal	59,3	Social de la Unidad Nacional	59,4	Cambio Radical
Arauquita	54,1	Unión Patriótica	58,9	Polo Democrático Alternativo	61,3	AV-Conservador-U
Cravo Norte	50,0	Partido Liberal	61,9	Cambio Radical	69,0	Partido Liberal
Fortul	75,0	Unión Patriótica	58,7	Polo Democrático Alternativo	63,5	Polo Democrático Alternativo
Puerto Rondón	49,8	Partido Liberal	65,5	Alianza Social Independiente	58,0	AV-ASI-CR
Saravena	51,7	Partido Liberal	53,7	Alianza Social Independiente	55,6	Centro Democrático
Tame	60,3	Partido Liberal	58,0	Inclusión y Oportunidades	58,4	Partido Liberal

Fuente: Registraduría Nacional

Aun así, el horizonte inmediato político y social de Arauca está enmarcado en el fin del conflicto armado, en la construcción democrática de la paz con justicia, en la defensa de los “planes de vida o equilibrio” que emergen de las bases populares y en la aprobación de una Ley de Hidrocarburos responsable con las comunidades, soberana y en beneficio de la población colombiana en su conjunto. El diagrama 1 ilustra sobre las principales dinámicas y espacios de negociación en el inmediato futuro de las fuerzas sociales en Arauca.

Diagrama 1
Arauca: mapa de los principales movimientos sociales y escenarios de participación en el proceso de paz



En síntesis, los cuatro escenarios que en la nueva estructura política de oportunidades en Arauca potencian y favorecen la capacidad de movilización y participación social y popular, potenciando la posibilidad de consecución de los objetivos de las organizaciones sociales son: i) la implementación territorial de los acuerdos Gobierno-FARC; ii) la mesa de negociación Gobierno-ELN; íii) la Constitución de la Mesa Social para la Paz; y iv) el proceso de construcción deliberativa y propositiva de la Segunda Asamblea Nacional por la Paz: "Territorios con Energía Construyendo Paz para la Nación".

Los diálogos y acuerdos posibles entre el Gobierno colombiano y las insurgencias tienen como propósito el fin del conflicto y una paz estable y duradera. Colombia, como bien lo reconoce la presentación de la 2da Asamblea Nacional por la Paz, se ha llenado de esperanzas con este proceso, que sin duda beneficiará a todo el pueblo colombiano y en particular a los trabajadores y las comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas, asentadas en las zonas rurales y en las regiones con recursos minero-energéticos (minería, petróleo y gas) que han sido el epicentro de la intensa confrontación bélica y, en consecuencia, las que más han padecido los rigores de la vulneración de sus derechos fundamentales y constitucionales.[24]

En Arauca los acuerdos entre el Gobierno y las Farc tendrán una incidencia concreta en su implementación territorial en lo referente a: Política de Desarrollo Agrario Integral, II) Participación Política, y iii) Solución al problema de las drogas ilícitas. En este proceso de implementación los sujetos sociales y políticos populares más significativos, además de las FARC, son la Marcha Patriótica, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina y las bases sociales de influencia y que son simpatizantes con el proceso. Estas ZRC constituyen una estrategia e instrumento fundamental en la dinámica regional de construcción de paz y desarrollo. Entre este campesinado las ZRC

[24] USO, Nal, MinTrabajo, Segunda Asamblea Nacional por la Paz, Presentación, Bogotá, julio de 2015, p. 1.

representan una herramienta legal y legítima para proteger y ordenar el territorio, la pequeña parcela campesina y los recursos naturales. De otra parte las ZRC se convierten en una opción para adelantar un verdadero desarrollo comunitario sustentable desde las comunidades históricamente organizadas. Desde mediados de 2012 se inició entre las comunidades rurales araucanas el proceso de sensibilización sobre el tema. Por ello, ya hay propuestas cinco Zonas de reserva campesina en el departamento de Arauca: i) dos estarán el municipio de Arauquita, ii) una en el municipio de Fortul, iii) una entre los municipios de Fortul y Tame y ivi) una entre los municipios de Arauca, Arauquita, Tame y Puerto Rondón, igualmente ya están conformados los comités de impulso en las cinco ZRC proyectadas. Estas ZRC en Arauca hacen parte de los acuerdos Gobierno-FARC y su legalización y constitución hace parte del proceso que desencadenará el tiempo histórico de los posacuerdos (mapa 5).

Mapa 5

5 Zonas de Reserva Campesina en Arauca propuestas en la negociación Gobierno-FARC

En el proceso de concertación de la agenda entre el Gobierno y el ELN se han ubicado puntos centrales como la participación política, la construcción de la democracia, la participación de la sociedad, el fin del conflicto armado y el método de implementación de los acuerdos. Históricamente, en los 51 años de vida del ELN la postura sobre la nacionalización de los recursos minero-energéticos, el beneficio de las comunidades y la articulación al desarrollo regional ha sido consistente.

Hay reconocimiento del ELN como sujeto político, con una agenda, con una potencialidad de poder y con un acumulado que podría ser puesto al servicio de los pobres en la arena política legal.[25] Para el ELN es fundamental que la sociedad asista de igual a igual a la mesa de negociaciones, otorgando un carácter vinculante a lo que se decida con la población. En la entrevista realizada en abril de 2015 a Nicolás Rodríguez Bautista, Victor de Currea-Lugo pregunta: *¿Qué es lo que reconocen como sociedad*? El comandante del ELN

25 De Currea-Lugo, Víctor, Editor, (2015), Negociación Gobierno-ELN, Y Sin Embargo se Mueve, Ediciones Antropos Ltda, Bogotá, p. 22.

responde: "*Tener en cuenta la sociedad no es sinónimo de un acto de consulta solamente, sino un proceso continuado de construcción de planes y políticas levantadas por las mayorías, por la vía de sus organizaciones, que vayan en la dirección de resolver las causas que originaron el conflicto y sobre el futuro del país. Así entendemos la expresión democrática*".[26]

Las organizaciones sociales de Arauca plantean una participación autónoma y soberana que trascienda el limitado enfoque reivindicativo, independiente de las negociaciones Gobierno-Insurgencia, a través del Movimiento Social por la Paz, como dinámica amplia y plural, con alto protagonismo del campo popular y democrático, con agenda social común. Aclaran que "La Mesa Social por la Paz y las mesas de negociación entre la insurgencia armada y el gobierno son complementarias pero no mutuamente dependientes. La "Mesa Social para la Paz" (tercer escenario de negociación de la paz) y los Territorios de Paz y Vida Digna son los mecanismos de participación y de negociación nacional, sectorial y territorial del movimiento popular y democrático con el gobierno y los poderes económicos y políticos dominantes, para lograr acuerdos que posibiliten la democratización del país. La concreción e instalación de la Mesa Social para la Paz, además de ampliar el espectro político de diálogo y disputa por el contenido y alcance de la paz, es un irrenunciable y una exigencia del movimiento popular y democrático para alcanzar una paz firme y duradera con justicia social y para un país para la vida digna.[27]

El cuarto escenario de participación popular en la construcción democrática de la paz y el desarrollo es liderado por la Unión Sindical Obrera de la Industria Petrolera –USO- en la llamada 2da Asamblea Nacional por la Paz -2ANPP. Este sindicato siempre ha hecho un aporte histórico a favor de los trabajadores y propuestas políticas de manejo de los recursos naturales y de consecución de la paz con justicia social. A mediados de la década de 1990, la USO propuso a Ecopetrol y a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz del gobierno Colombiano realizar la Primera Asamblea por la Paz, cuyo lema fue: "Petróleo, Paz y Desarrollo para la Nación". En el marco de los acuerdos suscritos en la nueva Convención Colectiva de Trabajo se acordó realizar esta 2ANPP, con el auspicio de Ecopetrol y con la participación, en calidad de convocante, del gobierno nacional, mediante el Ministerio de Trabajo y La Universidad Nacional de Colombia. Este proceso busca contribuir desde el sector minero-energético a la construcción participativa y plural de una paz integral, estable y duradera, a partir de iniciativas propias de las regiones, de todos los actores de la sociedad civil en temas como la política minero-energética, desarrollo regional, cultura de paz y posacuerdos.

Además de esta iniciativa, la USO se propuso elaborar una iniciativa legislativa para el sector de los hidrocarburos. El proyecto de ley resalta la importancia de colocar los recursos y riquezas del sector minero-energético al servicio de una

[26] De Currea-Lugo, Víctor; "Que la sociedad sea protagónica", El Espectador, 12 de abril de 2015.

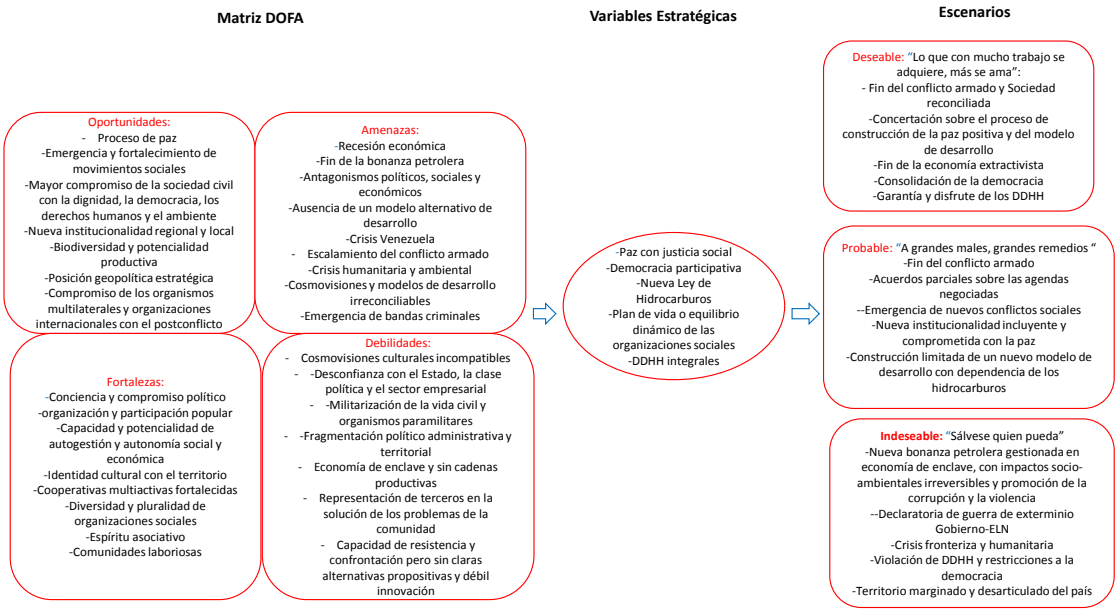
[27] Congreso de los Pueblos, Comisión de Paz, (2015), Mesa Social para la Paz: propuesta de participación popular para la construcción de la paz en Colombia; en: De Currea-Lugo, Víctor, Editor, (2015), Negociación Gobierno-ELN, Y Sin Embargo se Mueve, Ediciones Antropos Ltda, Bogotá, pp. 71-80.

democracia real, el desarrollo territorial y el buen vivir de las comunidades, presupuestos para la construcción de un país en paz. En particular, la USO propone una reforma estructural que devuelva la propiedad de Ecopetrol al Estado y el manejo de la política petrolera, que descentralice del poder Ejecutivo las decisiones estratégicas, que proyecte primero el beneficio de las comunidades y las reservas de combustible a precios justos y proyecte el crecimiento económico sustentable de Colombia.

Para el desarrollo de todo este proceso liderado por la USO es importante la manera como se va a convenir un mecanismo flexible, amplio, plural, participativo e incluyente que sea un referente de continuidad y viabilidad de las conclusiones y recomendaciones de la 2ANPP. Un espacio estratégico para materializar este mecanismo lo constituirá una mesa sectorial sobre el sector minero-energético para debatir y consolidar el proyecto de Ley sobre hidrocarburos.

En resumen, la sociedad araucana atraviesa una transición incierta. Es difícil predecir los resultados y procesos que dinamicen estos cuatro escenarios de participación social. Un reto importante es la confluencia de las diversas agendas de negociación y la articulación de los posibles acuerdos en su implementación territorial. Tres escenarios prospectivos distintos tienen viabilidad en la actual coyuntura política (diagrama 2). El más adverso “Sálvese quien pueda” se fundamenta en el rompimiento violento del proceso de negociación (en uno o todos los escenarios de participación) y escalamiento del antagonismo irreconciliable entre las partes. Los otros dos hacen referencia a grados distintos éxito en las negociaciones y viabilidad de materializar los acuerdos en un ambiente de reconciliación y construcción creadora de la paz y el desarrollo. Las variables estratégicas que definen estos tres escenarios prospectivos son cinco: i) la paz con justicia social, ii) la democracia participativa, iii) la nueva Ley de hidrocarburos construida desde los territorios con la participación de las comunidades directamente involucradas, iv) plan de vida o equilibrio dinámico de las organizaciones sociales del Centro Oriente de Colombia, v) garantía de DDHH integrales. Pero los determinantes profundos están asociados tanto a factores exógenos (amenazas y oportunidades) como endógenos (fortalezas y debilidades) que se conjugan en la actual estructura política de oportunidades para los sectores sociales de Arauca.

Diagrama 2: Prospectiva de los sectores sociales y la construcción democrática de la paz, el desarrollo y la política de hidrocarburos



Finalmente, es necesario reconocer que el territorio social, político, económico y ambiental araucano no constituye una realidad integrada, sistémica y armónica. El departamento de Arauca presenta una unidad político-administrativa un tanto dispersa, donde su capital no cumple muchas funciones de polarización económica y espacial; ni tampoco social o cultural; se trata de un archipiélago de microrregiones.[28] Existen asimetrías estructurales en la cultura, en el funcionamiento espacial, las matrices política y económica, las densidades y los grados de urbanización entre los siete municipios del departamento (cuadro 4). Este hecho introduce más complejidad e incertidumbre a la transición que enfrenta la sociedad araucana frente al fin de la "bonanza petrolera" y la construcción democrática de la paz y los planes de vida de las comunidades.

Cuadro 4: Asimetrías municipales

[28] Gutiérrez Lemus, O, (2012). Op. Cit. P. 301.

Caracterización de los municipios de Arauca							
Municipio	Cultura	Funcionamiento espacial	Matriz política	Matriz económica	% Población	**Densidad Hab/Km²**	% Pob. Urbana
Arauca	Urbana	Núcleo polarizador	Estadocentrica	Renta petrolera Servicios Comercio	33,7	14,9	93,0
Arauquita	Colono	Arauca/ Sarare	Estadocentrica/ sociocentrica	Renta petrolera Agroindustria	15,7	13,7	98,4
Cravo Norte	Llanera	No polarizado	Mercadocentrica	Ganadería Monocultivos	1,3	0,6	79,1
Fortul	Colono piedemonte	Saravena	Sociocentrica	Agropecuaria	9,7	22,6	68,5
Puerto Rendón	Llanera	No polarizado	Mercadocentrica	Ganadería Monocultivos	1,5	1,7	58,7
Saravena	Colono piedemonte	Centro secundario de relevo/Santanderes	Estadocentrica/ sociocentrica	Agroindustria Servicios Comercio	18,0	53,0	81,7
Tame	Piedemonte	Yopal	Sociocentrica/ mercadocentrica	Agropecuaria Agroindustria Comercio	20,1	9,7	80,9

Conclusiones y recomendaciones

La hipótesis básica que guío esta investigación ha quedado claramente fundamentada. la sociedad araucana afronta una situación paradójica de cambio estructural, esto es: la sociedad araucana está inmersa en el proceso de ingreso a un nuevo período de desarrollo histórico, definido por dos hechos estructurantes: i) el declive de la bonanza petrolera; si bien el estancamiento de la explotación de petróleo y de los ingresos percibidos por esta actividad ha significado un cambio paulatino de la matriz económica del Departamento de Arauca durante el último cuatrienio, el petróleo no ha dejado de ser el renglón predominante en la base material y en el imaginario colectivo; teniendo aun una perspectiva temporal mínima de seguir condicionando el desarrollo territorial durante dos décadas más ii) la implementación territorial de los acuerdos de paz Gobierno-FARC-EP y el inicio formal de negociación de la paz entre el Gobierno y el ELN, con la participación democrática de la sociedad civil a través de la Mesa Social para la Paz y la 2da Asamblea Nacional por la Paz, lo que abre una nueva ventana de oportunidad política para la participación de los movimientos sociales en la redefinición del sistema institucional, la construcción de la democracia en un ambiente de paz con equidad y justicia social y la planeación concertada de un modelo de desarrollo territorial alternativo, sostenible e incluyente que incluya las diferentes cosmovisiones representativas de los araucanos.

En la construcción colectiva de un escenario prospectivo deseable cinco son las variables estratégicas identificadas: i) la paz con justicia social, ii) la democracia participativa, iii) la nueva Ley de hidrocarburos construida desde los territorios con la participación de las comunidades directamente involucradas, iv) plan de vida o equilibrio dinámico de las organizaciones sociales del Centro Oriente de Colombia, v) garantía de DDHH integrales. Los determinantes profundos están asociados, de una parte, a la potencialización y conjugación creativa de las oportunidades que ofrece la coyuntura y las fortalezas con que cuenta la sociedad araucana en su acumulado histórico (estrategia ofensiva); de otra a neutralizar o minimizar las amenazas presentes en el contexto político económico y a empoderar las comunidades sobre el

realismo de las debilidades que las afectan (estrategia defensiva). En síntesis, el núcleo problemático gira sobre la manera y el proceso que se siga para aprovechar el fugaz momento histórico de la actual estructura política de oportunidades que se abre para los sectores sociales de Arauca.

Uno de los factores objetivos favorables para la construcción de un escenario prospectivo deseable lo constituye los resultados de las elecciones regionales del 25 de octubre de 2015 donde los sufragantes expresaron el compromiso y respaldo de la mayoría de colombianos y colombianas con la construcción de la paz y la democracia. Los mandatarios locales y regionales son estratégicos en la implementación de los acuerdos gobierno-insurgencia y en la participación de la Mesa Social para la Paz que contribuya a la solución del conflicto social, político y armado.

La construcción de la paz desde las regiones implica un trabajo coordinado entre lo local y la Nación; por ello es significativo el triunfo de los partidos que integran la "Unidad Nacional". En Arauca, la coalición programática encabezada por el gobernador electo Ricardo Alvarado y su Plan de Gobierno 2016-2019 "Humanizando el Desarrollo" constituyen una favorable posibilidad en el apoyo al proceso de negociación Gobierno-ELN y a la participación democrática de la sociedad civil, como también en la implementación de los acuerdos Gobierno-FARC. Al respecto, en el documento-Plan Alvarado afirma: "*No menos trascendental, para el departamento, es la posibilidad de un acuerdo de paz con los grupos insurgentes al margen de la ley, FARC y ELN, que abren una ventana para que desde los territorios se propicien condiciones que permitan consolidar dicho proceso, permitiendo mayores oportunidades de bienestar a sus habitantes, mediante un incremento de la inversión pública y privada. La paz como objetivo, debe construirse desde el territorio, desde cada familia, para que podamos avanzar en la posibilidad de generar espacios de convivencia basados en el reconocimiento de la existencia del otro, como pilar fundamental de principios de respeto y de reconciliación*".

Ban Ki moon, Secretario General de Naciones Unida, quien participó en un panel sobre el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible en el 2030 (Perú, octubre de 2015), subrayó la importancia de mantener el desarrollo y la paz juntas: "*el desarrollo y la paz deben ir de la mano, porque cuando hay desesperanza, la única salida es recurrir a la violencia para solucionar sus problemas*".

En el llamamiento a fortalecer la participación de la sociedad en los diálogos de paz, la Mesa Social para la Paz –MSP- ha expresado su compromiso por un nuevo pacto democrático para Colombia. En este llamamiento de formalizar un espacio de diálogo y negociación nacional por la paz y la democracia queda expreso que "*La MSP y las mesas de negociación entre la insurgencia armada y el gobierno son complementarias, pues el trasfondo del conflicto armado es social, político y económico. Sin embargo, no son mutuamente dependientes; aunque los acuerdos de la MSP obviamente inciden en favor de la terminación*

de la guerra, en cambio éstos no pueden depender de los resultados de las mesas gobierno-insurgencia armada".

La diversidad de agentes conscientes, colectivos, institucionales e individuales, que confluyen con sus propias agendas históricas en estos diversos escenarios de diálogo y negociación en ese camino que se hace al andar de paz con justicia social, igualdad y democracia como anuncio de una nueva república deben partir del hecho elemental de escucharse y reconocerse en la diferencia y la pluralidad. En el caso particular de la sociedad araucana son diversas las agendas y los insumos prospectivos que alimentarán el proceso productivo que pueda dar como producto la construcción democrática de la paz con justicia y el desarrollo sostenible en el departamento de Arauca (diagrama 3).

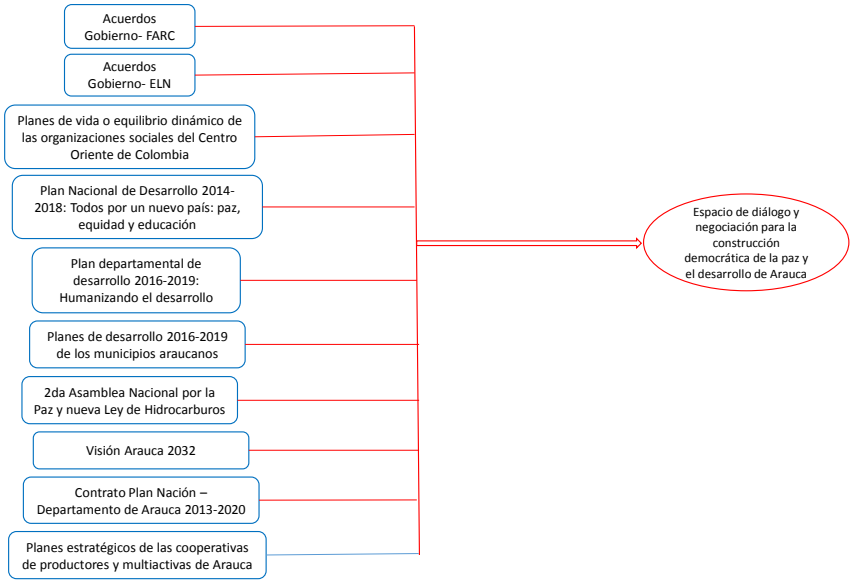



Diagrama tres: Agendas e insumos prospectivos en la construcción de un escenario deseable, democrático, plural e incluyente en Arauca