

TRABAJO DE GRADO

**IMPACTOS EN LA COMUNIDAD NEGRA DE PASACABALLOS POR LOS
DRAGADOS DE MANTENIMIENTO EN EL CANAL DEL DIQUE**

Marisol Montaña Betancur

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Bogotá

2020

Tabla de contenido

1. Introducción	6
1. Contextualización de la investigación.....	9
1.1 Tema	9
1.1 Pregunta de investigación	9
1.2 Hipótesis	10
1.3 Objetivos.....	10
1.3.1 Objetivo general.	10
1.3.2 Objetivos específicos.....	10
1.4 Problema de investigación.....	11
1.4.1 Impactos de los proyectos de infraestructura en las comunidades de protección especial.....	12
1.4.2 Antecedentes del conflicto.....	13
1.4.3 Acuerdo al que llegaron las partes.....	22
2. Marco teórico de la investigación	26
2.1 Características de la red ante un problema público	26
2.1.1 Instrumentos de política pública.....	28
2.1.2 Cohesión e interconexión en una red.....	29
2.2 Teoría de la Interacción Contextual.....	32
2.2.1 Representación del modelo “Teoría de Interacción Contextual”.	33

	3
2.2.2	Elementos estructurales de la “Teoría de Interacción Contextual” 37
3.	Características y definiciones de aspectos relevantes 39
3.1	Características de la Comunidad de Pasacaballos 40
3.1.1	Caracterización demográfica. 42
3.2	Contextualización académica de los principales conceptos..... 43
3.2.1	Consulta previa. 43
3.2.2	Dragados. 46
4.	Metodología de trabajo 50
4.1	Tipo de investigación. 51
4.2	Tipos de datos. 51
4.3	Instrumentos de indagación a las fuentes primarias. 51
4.3.1	Preguntas llevadas a cabo durante las entrevistas. 52
4.4	Tratamiento de la información..... 53
4.4.1	Selección de los actores involucrados en la red del conflicto 53
4.4.2	Procesamiento de la información 55
5.	Resultado de las entrevistas 57
5.1	Indagaciones de motivaciones, cogniciones y recursos de los dos grupos de actores 58
5.1.1	Sector público-privado. 59
5.1.2	Comunidad negra de Pasacaballos. 70

5.2	Relación motivaciones, cogniciones y recursos de los dos grupos de actores.....	80
5.2.1	Relaciones en la capa de contexto específico.....	81
5.2.2	Relaciones en la capa de contexto estructural.....	82
5.2.3	Relaciones en la capa de contexto más amplio.....	84
6.	Conclusiones	85
6.1	Hallazgos en la investigación	86
6.2	Recomendaciones finales en la investigación.....	90
6.	Fuentes de Información.....	92

Lista de Figuras:

Figura 1	Ubicación geográfica Pasacaballos	14
Figura 2	Modelo Teoría Interacción Contextual	36
Figura 3	Ubicación Comunidad de Pasacaballos.....	41
Figura 4	Frecuencia uso de los códigos Sector Público-Privado.....	60
Figura 5	Frecuencia uso de los códigos Comunidad	71

Lista de Tablas:

Tabla 1	Resumen matriz de impactos	23
Tabla 2	Codificación de las respuestas a las entrevistas.....	56

Resumen

Este trabajo de investigación está basado en la “Teoría de Interacción Contextual” del profesor Hans Bressers, en donde se analizó la interacción entre la Comunidad Negra de Pasacaballos y los otros actores involucrados en el conflicto generado por los impactos producidos a razón de los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique. Lo anterior se realizó usando el programa Atlas T.I y tomando como insumo las respuestas a las entrevistas realizadas en trabajo de campo a los representantes de las partes pertenecientes al sector público, al sector privado y a la Población mencionada, las cuales estaban dirigidas a indagar sobre sus necesidades, sus recursos y sus motivaciones dentro del proceso, ya que esto es lo que determinaría los puntos en común que tienen y los intereses disímiles dentro de la situación problemática.

1. Introducción

La hidrovía más relevante de Colombia es el Río Magdalena, el cual atraviesa prácticamente todo el país desde el Departamento del Huila hasta el mar Caribe (Martínez Pineda & Osorio del Valle, 2017); por allí, en el 2018, según el Ministerio de Transporte, se transportó la carga de 3.387.942 toneladas, de las cuales el 93% (que corresponde a productos derivados del petróleo) se movilizaron por el Canal del Dique, pasando por Pasacaballos (Incoplan S.A.S, 2019).

El mencionado Canal del Dique es la vía de comunicación fluvial entre Calamar y la Bahía de Cartagena, con una dimensión de 113 kilómetros (Aguilera Díaz, 2006). En dicha región está ubicado, cerca de la desembocadura del Río Magdalena, el corregimiento de comunidad afrodescendiente llamado Pasacaballos (Castro Suárez, 2013). Esta población, debido a los dragados de mantenimiento que deben realizarse en la zona, solicitó vía tutela que fuera compensada por los perjuicios que la labor les ocasionaba. Esto que se presentó en los dos anteriores párrafos, es en síntesis, el antecedente que dio origen a la presente investigación, y dado que la tutela falló a favor de la comunidad concediéndoles el derecho fundamental a la consulta previa, los intereses del sector privado (encargados de efectuar el dragado) y del sector público (encargados del mantenimiento del Canal del Dique y por ende siendo los encargados de contratar), se vieron afectados, dado que no tenían en consideración el tener que cumplir el requisito propio de la sentencia cada que se fuera a realizar un dragado de mantenimiento en la zona.

Acatando el fallo, la concertación de la matriz de impactos dentro de la consulta previa demoró dos años y medio aproximadamente, poniendo en alto riesgo la zona por posibles

inundaciones y por posibles sedimentaciones, lo cual conllevaría a la afectación de la navegabilidad de los remolcadores que transportan los productos derivados del petróleo entre las refinerías de Barrancabermeja y Cartagena, teniendo en cuenta además que las exportaciones de dichos productos representan ingresos para la nación que para el 2018 estaban por encima de 20 billones de pesos (Buitrago & Cortés, 2019).

Dado esta situación, y ante las discrepancias entre las visiones de las partes involucradas en la consulta previa para una comunidad afrodescendiente en donde están involucrados el sector público y el sector privado, es usado en este trabajo de grado el marco teórico basado en lo que formula el profesor Holandés Hans Bressers, quién habla de la necesidad de conocer las interacciones que se dan entre los actores involucrados en un problema público en torno a sus motivaciones, cogniciones y recursos, para poder reconocer los puntos que se tengan en común (y también las diferencias que resultan ser irreconciliables), con el fin de generar propuestas que logren solucionar el conflicto (Bressers H. , 2007).

Es preciso también resaltar que el marco teórico no solamente involucra los temas que estén relacionados con la discrepancia puntual, sino que también incluye el conocimiento y reconocimiento de asuntos característicos de la población objetivo (Pasacaballos en este caso) en torno a su economía, a su cultura y a su organización política y social, ya que esto es lo que en definitiva determina sus pretensiones y los impactos que solicitan ser compensados (Bressers H., 2007).

Cabe anotar que esta investigación, ubicada dentro de la gestión pública ya que resalta la forma de actuar de un Estado que reconoce la colaboración del sector privado para satisfacer las necesidades públicas y le otorga a un ciudadano un papel activo en las decisiones (García

Sánchez, 2007), busca analizar la interacción que se da dentro de la red de actores involucrados en el conflicto generado por los impactos producidos a razón de los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique, usando una metodología que incluye entrevistas en campo a quienes hacen parte de la situación problemática y/o tienen intereses en el mismo, acompañado de una indagación documental de fuentes secundarias que apoyan el análisis realizado.

Teniendo esto de precedente, en este documento está plasmado inicialmente una contextualización general de los asuntos que guiaron la investigación. Luego, está el marco teórico sustentado en la propuesta académica de Hans Bressers; posterior, una caracterización de aspectos relevantes, luego, la explicación de la metodología usada, para ya en la parte quinta, plasmar los resultados de las entrevistas realizadas y en la sexta, concluir sobre lo encontrado.

La anotación final a esta introducción, es que el trato imparcial sobre las respuestas que dieron los actores, permitió analizar la interacción en la red y construir los hallazgos y recomendaciones que pretenden ser el antecedente para solucionar conflictos como el presentado en este documento.

1. Contextualización de la investigación

En este primer capítulo se contextualizará al lector sobre los aspectos básicos que guiaron la presente investigación:

1.1 Tema

El tema que se desarrolla en el presente tiene el nombre de “Impactos en la Comunidad negra de Pasacaballos por los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique”.

Lo anterior está enfocado, dentro de la temática de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, en la gestión pública, entendida en la presente investigación como la forma de actuar del gobierno de forma eficiente y eficaz, compitiendo o colaborando con el sector privado y cuyo objetivo es satisfacer las necesidades públicas, otorgándoles a sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el campo público (García Sánchez, 2007).

Cabe anotar que se mostrará a lo largo del escrito el análisis de la interacción de los actores involucrados en el problema público a la luz de la gestión pública, en el cual están implicados el sector privado, la Comunidad y las entidades estatales encargadas de ejecutar proyectos de desarrollo y al mismo tiempo de socializarlo con la población.

1.1 Pregunta de investigación

La pregunta que guiará la presente investigación es la siguiente: ¿cómo es la interacción de los actores ante los impactos producidos por los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique?

1.2 Hipótesis

La hipótesis de esta investigación es que la interacción de los actores ante los impactos está dada por las diferentes interpretaciones en términos de recursos, cogniciones y motivaciones que tienen las partes en relación con los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique. Dichas diferencias en las interpretaciones se dan por las visiones diversas de las afectaciones e intereses disímiles ante el dragado en la zona de asentamiento de la comunidad negra de pasacaballos.

1.3 Objetivos

A continuación, se presentarán los objetivos que guiarán la investigación en relación con la problematización de la divergencia de motivaciones y necesidades en los impactos producidos a razón de los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique:

1.3.1 Objetivo general.

El objetivo general de la investigación es analizar la interacción que se da dentro de la red de actores involucrados en el conflicto generado por los impactos producidos a razón de los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique.

1.3.2 Objetivos específicos.

Para lograr el anterior objetivo, se trazaron los siguientes objetivos específicos:

- Indagar los motivos, las cogniciones y los recursos que el sector público-privado y la Comunidad tienen ante los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique.

- Relacionar los motivos, las cogniciones y los recursos de los actores involucrados en la situación problemática generada por los impactos producidos por los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique.

1.4 Problema de investigación

En este punto se expondrá el problema público que dio origen al presente trabajo de investigación, el cual tiene que ver con las diferentes interpretaciones que tienen los actores sobre los impactos producidos por los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique y la cantidad de recursos que deben ser usados para mitigarlos, lo cual también genera controversia ya para algunas partes del conflicto, esta labor no implica afectación alguna.

Se resalta en esta parte que el existir estas diferencias entre las partes, genera que los dragados de mantenimiento no se lleven a cabo en la programación establecida traduciéndose en problemas de posibles inundaciones en la zona que afecta entre otros a la población que habita en el lugar y en la imposibilidad de que las embarcaciones puedan transitar por el Canal del Dique, teniendo en cuenta que es por allí la zona de paso obligado de muchos productos relacionados con el crecimiento y sostenimiento económico del país (Jorge, 2019). Dado entonces la anterior síntesis, se procederá a contextualizar de manera general los impactos de los proyectos para las comunidades con protección especial, luego se ahondará en los antecedentes propiamente del conflicto que tienen que ver con los impactos a razón del dragado y al final se expondrá los acuerdos a los que llegaron las partes después de un proceso consultivo extenso, lo cual servirá para concluir, al final de la investigación, la pregunta que la guía y por ende el objetivo general e hipótesis:

1.4.1 Impactos de los proyectos de infraestructura en las comunidades de protección especial.

Las empresas privadas están siendo llamadas por el mismo ordenamiento jurídico a socializar las actividades que realizan con la población que está asentada en el territorio en donde van a desarrollar sus proyectos. Esto implica para las empresas, reorganizar su gestión y organización, dado que anteriormente las dificultades que se les presentaba en la ejecución de sus planes se solucionaban directamente con otras entidades privadas o con instituciones estatales (Aranibar & Salgado, 2011). Cabe anotar en este punto que la obligatoriedad de llevar el mencionado proceso de socialización abarca no solamente al privado sino a la entidad estatal que lo contrata, ya que la responsabilidad de resguardar las condiciones, costumbres, habitabilidad y protección de los recursos naturales es conjunta, además que tienen el objetivo de llevar a cabo el proyecto y/o la actividad.

El proceso mediante el cual las entidades privadas y públicas socializan los impactos que vaya a tener su obra o actividad es la consulta previa, definida como el derecho fundamental basado en la participación de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos en la toma de decisiones que puedan afectarlos de manera directa a consecuencia de los proyectos, obras o actividades que se realicen dentro de sus territorios (Rodríguez, 2017), asunto que se ampliará en el capítulo dedicado a las *“Características y definiciones de aspectos relevantes”*.

Sin embargo, la situación de debilidad de la legislación y la norma en cuanto al alcance de la consulta previa, se muestra en la fragilidad de las estructuras institucionales y por ende en la ausencia de las bases y mecanismos claros y suficientes para entablar interacciones con los agentes que señalan que por los proyectos llevados a cabo, causan daños a la población; lo anterior se traduce en que la comunicación recíproca sea nula ante los intereses de la empresa

y del sector público cuando aplica por un lado y por el otro, ante la expectativa de los habitantes del territorio que argumentan el verse afectados (Aranibar & Salgado, 2011).

En concordancia lo plasmado, se plantea que las diferentes interpretaciones que hay sobre el alcance de la consulta previa y la debilidad en los mecanismos para aplicarla, se convierten en las razones por las cuales muchos proyectos del país están suspendidos, ya sea porque la consulta previa no se ha iniciado, porque no se ha llegado a un acuerdo con las diferencias de percepciones entre los actores o porque los acuerdos ha sido desconocidos después de llevar a cabo la protocolización de los mismos (Aranibar & Salgado, 2011).

1.4.2 Antecedentes del conflicto.

Desde el año 2003 se realizan labores de dragado de mantenimiento y relimpia en el Canal del Dique para extraer los sedimentos que impiden la navegabilidad de los remolcadores, dado que actualmente es la zona por donde pasa el 100% de los hidrocarburos que Ecopetrol debe transportar desde la refinería de Barrancabermeja a Cartagena y viceversa, es la zona por donde pasa el 93% de la carga anual que se transporta por el Río Magdalena para llegar a Cartagena y es la zona de donde se abastece de agua potable los municipios rivereños del departamento de Bolívar (Gaitán Campos, 2019).

A continuación se presenta una gráfica en donde se ubica geográficamente al Canal del Dique sobre una línea roja y muestra imágenes reales sobre dicho sector:

Figura 1 Ubicación geográfica Pasacaballos



Fuente: (El Espectador, 2013)

Por medio de la Resolución número 0179 del 19 de febrero del 2002, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció el Plan de Manejo Ambiental de la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena para el proyecto de limpieza y mantenimiento del Canal del Dique, el cual hace conexión con la Bahía de Cartagena en el Sector Pasacaballos. Posteriormente, en septiembre del 2004, se expidió otro documento anexo al anterior el cual describe los límites que comprenden dicho Canal y obliga a la Corporación a entregar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cronograma de dragado cada dos años y la ubicación de los botaderos de los sedimentos (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, 2016).

Cumpliendo con los anteriores requisitos y solicitudes, los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique se continuaron haciendo, tal como se mencionó inicialmente, sin interrupción, desde el año 2003. Sin embargo, la población Negra de Pasacaballos manifestó vía tutela en el 2016 que se ha visto afectada en gran medida por la mencionada actividad de mantener navegable el Canal del Dique, en sus actividades de pesca artesanal debido a la disposición del material (sedimentos) y a la turbulencia generada (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, 2016).

Con respecto al fallo, en primera instancia, el Tribunal Superior en la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras de Cartagena, falló a favor de la Comunidad y la sentencia STC5682017 de la Corte Suprema de Justicia ratificó la decisión tomada inicialmente, argumentando que si bien se reconocía que las labores de dragado eran necesarias para evitar desastres en olas invernales además de permitir el transporte fluvial de lo que se mencionó inicialmente, se vuelve indispensable que las autoridades permitan que la población exponga sus preocupaciones y propongan soluciones para mitigar los efectos adversos de dicha actividad, dado que ni el Ministerio del interior, ni la Corporación Autónoma, ni la compañía de Dragados Hidráulicos S.A. (empresa contratada para realizar las labores de dragado en el momento en que la Comunidad interpuso la tutela), han realizado las actividades necesarias para permitir dicha participación, vulnerando así los derechos de la Comunidad Negra de Pasacaballos (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, 2016).

Ante el fallo mencionado, Cormagdalená presentó una serie de recursos legales de impugnación para evitar que esta sentencia sea el antecedente jurídico para que los dragados

de mantenimiento requieran consulta previa, ya que esta institución tiene a cargo otro proyecto de dragado por medio de una Asociación Público Privada para recuperar la navegabilidad del Río Magdalena que abarca 908 km y 57 municipios rivereños que exigirán también que se lleve a cabo lo anterior (Fedesarrollo, 2015); sin embargo, al ser la apelación negada, dicha entidad comenzó a finales del 2017 los trámites necesarios para cumplir con lo que se le ordenó.

Habiendo puesto en contexto jurídico la situación que dio origen al pleito, se ahondará ahora en los argumentos que evidencian las disimilitudes entre las posturas de los actores, que para ese momento, estaban involucrados en la red del conflicto:

1.2.2.1 Decisión judicial: primera instancia.

Con el auto 01 de noviembre del 2016 se admitió la acción de tutela instaurada por la Asociación de pescadores y Agricultores de Pasacaballos AGROPEZ y la Cooperativa de Pescadores de Pasacaballos COOPESCA contra Dragados Hidráulicos S.A., Dirección General Marítima DIMAR, Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena CORMAGDALENA, Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, argumentando vulneración del derecho fundamental a la consulta previa, al debido proceso, a la asistencia, al mínimo vital, al trabajo, a la integridad e identidad cultural y social y a la autonomía, a causa de los dragados que se estaban llevando a cabo en el Canal del Dique y por ende se afectaba la zona donde residía la población de Pasacaballos (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, 2016).

Afirman los tutelantes, dentro de la acción emprendida, que la empresa privada Dragados Hidráulicos está realizando dragados en la desembocadura del Canal del Dique donde habita la Comunidad Negra y donde ellos realizan labores de pesca sin haberles realizado consulta previa. Aseveran también que sus prácticas pesqueras se han visto restringidas poniendo en vilo la seguridad alimentaria de las familias, adicional de que no están cumpliendo con las exigencias en cuanto a los programas de seguridad laboral para pescadores y a la asistencia técnica para la formulación de proyectos de productividad pesquera (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, 2016).

Las pruebas presentadas por las partes fueron: certificado de existencia y representación de las asociaciones solicitantes y de Dragados Hidráulicos S.A.; documentos del trámite de socialización del proyecto y videos sobre actividades de dragados del Canal del Dique y las declaraciones de los representantes de las asociaciones tutelantes (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, 2016).

Además de lo anterior, en el transcurso del trámite de la mencionada acción legal, el representante legal del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Pasacaballos, presentó escrito para concurrir en el proceso legal iniciado por las asociaciones de pescadores, dado que en su conjunto hacen parte de la Asamblea de la Comunidad Negra y entienden ellos que es requisito pertenecer a colectividades de protección especial constitucional para solicitar el reconocimiento al derecho de la consulta previa (se señala que este último concepto se amplía en el apartado “1.7.1 Consulta previa”) (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, 2016).

Luego de ser admitida la tutela, se surtió traslado a las entidades accionadas para rendir informe sobre hechos y pretensiones de los reclamantes, quienes argumentaron en su defensa lo siguiente (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, 2016):

- **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA:** La competencia para certificar o no la presencia de comunidades étnicas en el área del proyecto le compete al Ministerio del Interior, no al ANLA.
- **Dirección de Consulta Previa del Ministerio del interior:** Es improcedente la acción de tutela presentada dado que la consulta previa va dirigida a colectivos étnicos y no a asociaciones.
- **Dirección General Marítima DIMAR:** Afirma que esta entidad en ningún momento ha violado los derechos fundamentales reclamados, dado que no fueron los encargados de otorgar a Dragados Hidráulicos S.A el permiso para llevar a cabo esta actividad en el Canal del Dique.
- **Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena CORMAGDALENA:** Las obras de dragados y mantenimiento no están tipificadas dentro de las actividades que requieren licencia ambiental, por lo tanto, la actividad objeto de la disputa en el Canal del Dique no requiere dicho documento y, por lo tanto, no aplica el requisito de la consulta previa. Además de lo anterior, el Canal del Dique es una construcción artificial, razón por la que requiere un mantenimiento permanente debido al sedimento y por lo tanto no debe ser interrumpido por requisitos adicionales.

Pese a estos argumentos, Cormagdalená también buscó demostrar que la socialización del proyecto sí se llevó a cabo por medio de la instalación de afiches y reuniones informativas (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, 2016).

- **Dragados Hidráulicos S.A:** No es cierto que las actividades de dragado afecten la actividad pesquera, además de que lo que estaban realizando era una actividad amparada en el contrato que suscribieron con Cormagdalená y que se han cumplido las exigencias hechas por dicha entidad pública en virtud del Plan de Manejo Ambiental. Además de lo anterior, argumentan que no es necesario consulta previa ya que las actividades que se ejecutan son temporales y las obras que se adelantan mitigan los riesgos de inundaciones (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, 2016).

Dados estos antecedentes, la Sala consideró razonable y coherente las alegaciones de los accionantes sobre los efectos del trabajo de dragado en el Canal del Dique, dado que se ve afectada su actividad pesquera y, por ende, el sustento de muchas familias negras (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, 2016). Y con respecto a las pruebas en cuanto al procedimiento de socialización por medio de afiches y reuniones informativas realizado por Dragados Hidráulicos S.A. y mencionado por Cormagdalená en su defensa, el Tribunal apreció que fue una vulneración del derecho fundamental a la participación de las asociaciones ya que no es posible inferir que en desarrollo de los encuentros a los cuales fueron citados los habitantes de Pasacaballos (en noviembre del 2012 y en febrero del 2013), se hubiese escuchado de manera efectiva las

inconformidades de los citados y tampoco que se hubieran planteado soluciones a las inquietudes en cuanto al impacto (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, 2016).

Cabe anotar que en el momento de proferir sentencia, se estaba avanzando en los dragados del Canal para el 2016 y que, dado que dicho trabajo tiene impacto de interés general según reconoció el Tribunal, no se ordenó su suspensión pero sí que se garantizara el trámite de la participación. Sin embargo, estableció que en los próximos dragados de mantenimiento se realizara consulta previa para las comunidades negras habitantes de la zona (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, 2016).

1.2.2.2 Decisión judicial: segunda instancia.

La Corte Suprema de Justicia emitió la sentencia el 25 de enero del 2017 sobre la apelación presentada por Cormagdalena y Dragados Hidráulicos S.A ante la decisión del Tribunal de Cartagena, la cual estaba sustentada en que se violó el debido proceso porque no se les corrió traslado del escrito por medio del cual el Concejo Comunitario de Afrodescendientes entraba a coadyuvar a la solicitud del amparo. Además de lo anterior, argumentaron que era inconveniente que por cada dragado se llevara a cabo una consulta, dado que esto podía llevarse más de seis meses y la actividad de mantenimiento debía ejecutarse por lo menos tres veces al año, traduciéndose en una suspensión que a la larga podría afectar los derechos de los mismos pobladores (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia STC568-2017, 2017).

Las consideraciones que tuvo la Corte para tomar la decisión, fueron, entre otros, que las comunidades negras son reconocidas como pueblos tribales según el artículo primero del Convenio 169 de la OIT y que por lo tanto son titulares de unas garantías especiales ligadas al principio de protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, las cuales se resumen en la participación en asuntos que los involucran directamente en términos de afectación directa (definido esto último como una política, plan o proyecto sobre cualquiera de los derechos de los afrodescendientes) , en el derecho a tomar decisiones políticas y en la garantía de autogobierno (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia STC5682017, 2017).

Otro punto que tuvo en cuenta la Corte Suprema de Justicia es que la aplicabilidad de la consulta previa no se limita al caso de la explotación de recursos naturales ni a la delimitación de las entidades territoriales, sino que se refiere a toda medida susceptible de afectar directamente a las comunidades sin importar la escala de perjuicio (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia STC568-2017, 2017).

La Corte en consecuencia señaló que la consulta previa no se agota con meros trámites administrativos, reuniones informativas o actuaciones afines como las que las partes demandadas intentaron probar, sino que se necesita establecer una comunicación efectiva basados en el principio de la buena fe, con el fin de lograr determinar la alternativa menos lesiva en aquellos casos en donde la intervención represente un alto impacto (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia STC568-2017, 2017).

Aparte de lo anterior, dicho cuerpo colegiado también aceptó la acreditación de que los accionantes hacían parte de la Comunidad Negra de Pasacaballos, reconociendo entonces que

la tutela era el medio idóneo para reclamar y concediendo finalmente que los trabajos de mantenimiento y relimpia del Canal del Dique, que incluían los dragados de los sedimentos de la Zona de Pasacaballos, afecta a la Comunidad negra, en especial a los pescadores que ejercen su actividad ancestral y de allí derivan su sustento (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia STC568-2017, 2017). Aquí resalta, también, que así las labores de dragados de mantenimiento no requieran licencia ambiental, no exime a la autoridad competente de llevar a cabo consulta previa, dado que es claro que cada que se realice un plan o proyecto se deben respetar los derechos que le asisten a los grupos étnicos de la zona (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia STC568-2017, 2017).

Cabe anotar que no fue tema de debate en la Corte que el mantenimiento deba o no realizarse, dado que inclusive los pescadores reconocen su necesidad por los desastres que pueden ocurrir durante las olas invernales, sino que ante la afectación que pueda sufrir la población racial, existe el deber de permitirles participar con el fin de mitigar los impactos que el dragado pueda traer (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia STC568-2017, 2017).

1.4.3 Acuerdo al que llegaron las partes.

En cumplimiento al fallo de sentencia STC568-2017 anteriormente expuesta, Cormagdalená suplió las etapas necesarias para la consulta previa ordenada para la Comunidad negra de Pasacaballos: la “pre consulta y apertura” se llevó a cabo en febrero del 2018, la de “análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo” en seis oportunidades fallidas y solo hasta la última se consideró que estaba surtida dado que se llegó a un acuerdo y la de “formulación de acuerdos” y la de “protocolización” de los mismos, se llevaron a cabo

el 26 de junio del 2019, quedando pendiente el “seguimiento a los acuerdos” y el “cierre de consulta” que acordaron entre las partes no realizar con el fin de que para futuros dragados pudiera usarse la matriz de impactos concertada para la primera labor de dragado después del fallo de la tutela (Mejía Herrera , 2019).

Dicho 26 de junio del 2019, se presentaron en Pasacaballos para suplir las etapas de formulación de acuerdos y protocolización, los representantes del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Pasacaballos y de Cormagdalena como ejecutor del proyecto, además de personal del Ministerio del interior, de la Secretaría del interior de la Alcaldía distrital de Cartagena, de la Procuraduría Regional de Bolívar y de la Personería distrital de la misma ciudad (Mejía Herrera, 2019)

Se procedió en dicha reunión a socializar la matriz de los acuerdos basados en los impactos, los cuales previamente ya se había consensuado entre los actores desde que se inició el proceso consultivo. Dicha matriz incluye lo siguiente, con respecto a cada ítem que la Comunidad pidió compensar (Mejía Herrera, 2019):

Tabla 1 Resumen matriz de impactos

Afectación	Impacto	Forma de mitigación y/o compensación
Agua	Alteración de la calidad en términos fisicoquímicos y biológicos. Afectación temporal acústica generando el desplazamiento de la fauna marina debido al ruido y a la y turbulencia.	Monitorear el agua antes, durante y después del dragado. Realizar estudio de corrientes en diferentes meses del año para determinar efectivamente el nivel de impacto. Socializar con la comunidad antes del dragado sobre sitio de disposición. Realizar monitoreo ictiológico antes, durante y después del dragado.

Afectación	Impacto	Forma de mitigación y/o compensación
Paisaje	Cambio en la calidad visual y paisajística.	Acompañar técnicamente en el diseño, formulación y presentación de un proyecto de muelle pesquero ante el OCAD.
Aire	Contaminación por emisiones de gases del efecto invernadero. Ruido generado por las máquinas del dragado.	Realizar inspecciones al equipo de dragado Actualizar constantemente las fichas de mantenimiento de las dragas.
Suelo	Alteración temporal de las formas del lecho en el sitio del dragado. Dispersión de sedimentos dentro y fuera de la Bahía	Realizar batimetrías previas y posteriores al dragado. Monitorear físico y químicamente antes, durante y después del dragado de sedimentos.
Fauna y flora	Pérdida de la fauna marina. Pérdida temporal de la fauna bentónica en la zona.	Monitoreo de los invertebrados antes, durante y después del dragado. Acompañar técnicamente en el diseño, formulación y presentación de un proyecto de muelle pesquero ante el OCAD.
Histórico	Afectación en la movilidad vía acuática por taponamiento de caños y deterioro de la Bahía por contaminación y sedimentación.	Recuperar los caños de uso tradicional con el fin de prevenir inundaciones y accidentes.
Social y económico	Afectación a la movilidad y riesgo de accidentes por tráfico fluvial.	Establecer y cumplir las normas de señalización y reglamentos de navegación por los equipos e dragado, respetando horarios de tráfico.
	Generación de empleo directo e indirecto	Contratar bienes y servicios provenientes de la población.

Afectación	Impacto	Forma de mitigación y/o compensación
Cultural	Variación en la preservación de la autonomía territorial para incentivar la memoria colectiva en los usos y costumbres de la Comunidad.	Acompañar técnicamente en el diseño, formulación y presentación de un proyecto de muelle pesquero ante el OCAD.

Fuente: Elaboración propia

Con respecto al monto económico de la compensación (es decir, los recursos usados para tal fin), se acordó que no será entregado dinero en efectivo a la población sino en proyectos productivos de beneficio para la comunidad; así mismo, para el año 2019 Cormagdalena propuso que el valor para invertir será de 125 millones, el cual corresponde al 2% del valor total del dragado. Al respecto, la Comunidad manifestó que este valor no cumple las expectativas que ellos tienen, por lo cual, posterior a una negociación, se acordó finalmente un monto de 180 millones de pesos (Mejía Herrera, 2019).

Finalmente, en la reunión se acordó también que en caso de que no se realicen dragados en el sector de Pasacaballos, no se podrá exigir el cumplimiento de las medidas concertadas (Mejía Herrera, 2019).

Actualmente, en una licitación pública sacada por Findeter y dado el cumplimiento parcial del fallo de la tutela interpuesta por la Comunidad Negra de Pasacaballos, se está ejecutando el dragado de mantenimiento en el Canal del Dique por parte de Dragados Hidráulicos S.A.S, en el cual se incluyó la zona que generaba la disputa y con cuya población se llegó al acuerdo anteriormente expuesto. Sin embargo, es de resaltar que ante cualquier tipo de

incumplimiento, la comunidad puede impedir vía judicial que se siga ejecutando la labor del dragado (Financiera de Desarrollo Territorial S.A Findeter, 2019).

2. Marco teórico de la investigación

Con la presente tesis desarrollada se analizará la interacción que se da dentro de la red de actores involucrados en el conflicto generado por los impactos producidos a razón de los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique, incluyendo en dicho análisis las características de las partes, la situación que dio origen al conflicto, la posición que tienen del problema y el acuerdo al que llegaron.

Para lograr este objetivo, el marco teórico a usar será el que propone el profesor holandés Hans Bressers en su propuesta académica sobre la relevancia de las características de la red ante un problema público y en la “Teoría de Interacción Contextual”, lo cual se presentará a continuación como las bases académicas de la presente investigación:

2.1 Características de la red ante un problema público

Hans Bressers en su artículo *“The Selection of Policy Instruments: a Network-based Perspective”*, exalta la importancia de conocer las características de la red de actores involucrados en un problema público, con el fin de seleccionar los instrumentos más adecuados, en términos de aplicabilidad y eficacia, para solucionar dicha situación (Bressers & Toole, 1998). Ampliando lo anterior, el interés en las redes es impulsado por el reconocimiento de las distintas gamas de actores involucrados en las elecciones de políticas, así como por la necesidad de incorporar sus limitaciones, preferencias y recursos, ya que los participantes gubernamentales no tienen una autoridad simple y unilateral sino que dependen

de las acciones de quienes no controlan de forma directa (Bressers & Toole, *The Selection of Policy Instruments: a Network-based Perspective*, 1998).

Dado esto, la red se define como el patrón de relación entre una autoridad gubernamental, por un lado, y el conjunto de personas hacia el cual se dirigen los esfuerzos de política (el grupo objetivo) por otro (Bressers & Toole, 1998). Sin embargo, con el fin de sintetizar el presente análisis y basarse en el marco teórico anteriormente mencionado, Hans Bressers define las redes en términos del sistema de actores que interactúan sobre un tema determinado, y aunque muchos de ellos pueden estar involucrados entre sí, se asume que la mayor parte de estos, a menudo, se agrupan en dos bandos o coaliciones (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) en donde cada conjunto abarca porciones del sector público y privado.

Con respecto a las características básicas de una red, estas están basadas en la intensidad de las interacciones entre los actores y la forma en que los objetivos se distribuyen entre ellos. Lo anterior se denomina interconexión y cohesión respectivamente (Bressers, Huiltema, & Kuks, 1994, págs. 24-51) y para el último de los casos, los objetivos pueden ir desde los conflictos hasta las compatibilidades que tienen entre sí los participantes, lo cual proviene de valores y visión del mundo compartido (Bressers & Toole, 1998). Definiéndolo de otro modo, la interconexión se asocia con una característica estructural (ya que a mayor grado de esto, mayores oportunidades para que los organismos gubernamentales conozcan las variaciones en el comportamiento del grupo objetivo) y la cohesión como una cultural, y si bien la interconexión y la cohesión pueden variar juntas y apoyarse mutuamente, no hay razón para suponer que necesariamente covarían (Bressers & Toole, 1998).

El tema de las características de la red se resalta en este punto dado que a continuación se expondrá como esto puede influir en la elección de los tipos de instrumentos para solucionar el problema público, teniendo en cuenta que si bien el objetivo de este trabajo no está enfocado en la selección de las herramientas para solucionar el conflicto, si se dará al final, a la luz del marco teórico, recomendaciones que involucre las diferentes percepciones de los actores involucrados después de haber analizado las interacciones que se dan dentro de la red conformada:

2.1.1 Instrumentos de política pública.

Los instrumentos de política se definen, según el autor Hans Bressers, como el resultado de las elecciones realizadas para influir en el comportamiento del público objetivo y los arreglos institucionales necesarios para cumplir los objetivos de la política pública en el futuro, de tal manera que estos sean seleccionados siendo congruentes con las características sociales existentes; yendo más allá, cuánto más acorde sean las características de un instrumento con las características existentes de la red, más probable que este sea seleccionado durante el proceso de formación de políticas (Bressers & Toole, 1998). Sin embargo, esto no significa que no se puedan elegir instrumentos de política para transformar una red existente, de hecho la flecha causal, que se expondrá más adelante, puede funcionar en la otra dirección: instrumentos que configuran redes en lugar de redes que limitan los mecanismos (Bressers & Toole, 1998).

Cabe anotar que aparte de la selección de instrumentos, es necesario también en el proceso de formación de políticas, la elección de la organización u organizaciones que implementarán

dichos instrumentos, lo cual si bien no influye en las características de la red, si es este un factor importante para determinar si lo seleccionado funciona (Bressers & Toole, 1998).

Para el caso del presente trabajo de investigación, si bien no se elegirá el tipo de instrumento acorde sino que se darán recomendaciones al final tal del texto en la parte de conclusiones, la conformación de la red, y la naturaleza de la consulta previa, conlleva a que la selección no lo hace un solo actor, sino que son varias las partes quienes opinan y deciden para llegar a un consenso entre los acuerdos.

Para ejemplificar el tema de los instrumentos, se tiene que entre estos están los mecanismos para divulgar información, los subsidios disponibles bajo pedido, los llamamientos al cumplimiento de la normatividad (que pueden ser económicos asociados a incentivos o legales asociados a directivas) y la solicitud para elegir o rechazar cierto tipo de comportamiento dentro de lo que se encuentra las regulaciones, la información pública persuasiva, entre otros (Bressers & Toole, 1998).

2.1.2 Cohesión e interconexión en una red.

Tal como se había ya mencionado, las características de interconexión y cohesión en una red están interrelacionadas, es decir, la influencia de una puede depender en parte de la otra. Es por esto entonces que dentro de las opciones de elección para solucionar un problema público, se hace necesario, según la teoría de Hans Bressers, analizar estas dos características y tomar decisiones según su comportamiento (Bressers & Toole, 1998).

Para ejemplificar lo anterior, el mencionado autor analiza la aplicabilidad de los siguientes tipos de instrumentos según las características de la red, con el fin de solucionar un problema público (Bressers & Toole, 1998):

- Cuando existe una fuerte cohesión entre el gobierno y el grupo objetivo, el principal esfuerzo de las autoridades es lograr que el segundo grupo mencionado alcance sus presunciones teniendo en cuenta que ambas partes se sienten pertenecientes a una misma colectividad. Para este tipo de casos, no es necesario acudir a la legitimidad del gobierno ya que las partes comparten una postura normativa básica; inclusive, si el Estado actuara en contra de las preferencias inmediatas del grupo objetivo, se puede esperar a que se limite el despliegue de instrumentos normativos con el fin de no socavar la cohesión existente. Dicho de otra forma, si el comportamiento individual amenaza con dañar el interés general, los instrumentos normativos pueden ayudar a mantener sin variaciones a la red ya que este busca confirmar los valores de esta y reafirmar la legitimidad de la elección de regulaciones obligatorias.

Para mantener la red intacta y cohesiva, otro tipo de instrumentos son los subsidios y la formación personal (educación y asesoramiento).

- Dentro de la aplicación de algunos instrumentos de política está que el grupo objetivo reciba recursos a cambio de cumplir con un determinado comportamiento deseado; de forma paralela, está también que se puedan retirar recursos para contrarrestar el comportamiento no deseado. En este caso, si la cohesión o la interconexión es fuerte, es probable que el gobierno busque influir en el comportamiento recompensando en lugar de penalizar por el no cumplimiento de lo solicitado.

- Entendiendo la libertad como la opción del grupo objetivo de optar o no por la aplicación de los instrumentos de política, cuando entre la red existe una fuerte cohesión, la obligatoriedad es innecesaria ya que las partes van hacia el mismo objetivo, lo cual puede conllevar a una baja interconexión dado que la libertad en este punto es traducida en que no es necesario que exista un monitoreo continuo y por ende haya bajos niveles de comunicación.

- Otro tipo de instrumentos son los convenios, que cuando son llevados a cabo con éxito (mediante negociaciones durante la implementación y en la formación) y cuando a su vez incorporan alguna responsabilidad para el logro de objetivos del grupo objetivo en sí, pueden inclusive incluir intenciones de todas las partes de la red e inclusive alcanzar metas de política de manera más efectiva y eficiente que las decisiones gubernamentales

unilaterales.

- Para las redes caracterizadas por tener una fuerte cohesión y débil interrelación, Bressers recomienda los incentivos positivos; para redes con débil cohesión e interconexión, los instrumentos deben tener hincapié en las regulaciones y para las redes con débil cohesión y fuerte interconexión, el autor recomienda instrumentos bilaterales y multilaterales acompañados de llamamiento normativos.

El bosquejo teórico que se acaba de ofrecer, describe un conjunto de proposiciones que el autor aplicó a un estudio comparativo de cuatro naciones sobre redes de políticas de agua en Alemania, Gran Bretaña, los Países Bajos y los Estados Unidos; este análisis estuvo basado en entrevistas detalladas a los actores políticos de cada país y en el análisis de documentos y literatura relevante, produciendo retratos de la red de políticas hídricas de cada Nación, no

solo para el momento de la realización del estudio sino de manera histórica (Bressers & Toole, 1998).

Dentro del análisis se concluyó que las redes de los diferentes países se caracterizaban de manera diferente en cuanto a su grado de interconexión y cohesión, lo cual generaba cambios en los instrumentos de política elegidos, los cuales podían variar de subsidios, a apoyo informativo y/o medidas regulatorias. El anterior análisis se dio evitando centrarse en una lógica económica o en cualquier otro razonamiento teórico basado en el problema, concluyendo entonces que el contexto de la red se debe considerar como un modelador de políticas públicas con el fin de observar propiamente como es que los instrumentos se configuran, teniendo como base las características de los actores involucrados (Bressers & Toole, 1998).

2.2 Teoría de la Interacción Contextual

Para analizar la interacción que se da entre los actores involucrados en la situación problemática planteada en un inicio, se usará entonces no solo la propuesta del profesor Holandés Hans Bressers sobre las características de las redes sino también su modelo llamado “Teoría de Interacción Contextual” (el cual fue mencionado al inicio del capítulo), cuyo supuesto principal es que la política pública es un proceso basado en la interacción, en la negociación y en la participación de diversos grupos sociales y organizaciones (Salaj, 2017, págs. 255-272), cuyas características serán quienes impulsen dichos procesos (Bressers & Boer, 2013, págs. 56-74) y no las consecuencias del mismo (Ostrom, 1999, págs. 35-71). Ampliando esto, Bressers expresa que los recursos se vuelven importantes para el proceso cuando están conectados a cogniciones y motivaciones, identificando así la motivación, la

cognición y el poder de los actores (expresado en recursos) como las variables claves para la interpretación de la situación problemática (Todt & González, 2006, págs. 209-224).

Por otro lado, el término de interacción se vincula con las alianzas que se generan entre los tipos de actores, lo cual genera nuevas dinámicas sociales en el desarrollo e implantación de algunas tecnologías (Todt & González, 2006, págs. 209-224). Para el caso de esta investigación, se hará referencia a la tecnología existente para dragar los sedimentos del Canal del Dique, asunto que también fue analizado entre las percepciones que los involucrados tenían sobre esto.

Sintetizando la teoría anterior, Hans Bressers en su artículo llamado “*Contextual Interaction Theory and the issue of boundary definition: Governance and the motivation, cognitions and resources of actors*” proporciona los insumos para responder a preguntas que se relacionan con el qué hacer cuando hay entre los actores percepciones diferentes sobre el conocimiento y sobre el cómo lograr la convergencia de las partes interesadas, agregando valor en cuando al establecimiento de límites a los sistemas sociales sin afectar negativamente con el fin de solucionar el problema público (Bressers H. , 2007). Es preciso resaltar que estos cuestionamientos tienen para el autor mencionado una especial relevancia cuando se abordan temas relacionados con el desarrollo sostenible (Bressers H., 2007) que, si bien no es tema para abordar de manera directa en el presente texto, si servirá como referencia en futuras investigaciones que se hagan sobre el tema.

2.2.1 Representación del modelo “Teoría de Interacción Contextual”.

El modelo básico (representado como causa, flecha, efecto) sobre el cual está sustentada la Teoría de Bressers incluye la innovación, la convergencia y el cumplimiento o uso completo

de la innovación en la política (Bressers H., 2007). En esta relación se identifica que es indispensable reconocer los juicios de los límites sobre el problema, los cuales servirán para establecer las bases sobre las que los actores interpretarán la situación y los asuntos relevantes del mismo (Bressers H., 2007). Con respecto a esta propuesta en relación con la tesis que se desarrolla, cabe anotar que la innovación será necesaria para concluir sobre el análisis realizado en la red de actores involucrados en el problema público.

Sin embargo, dicho modelo básico (causa, flecha, efecto) tiene ciertas limitaciones que lo alejan de representar la realidad, como por ejemplo el tema cultural (Bressers H., 2007), cuestión crucial para entender el problema que nos atañe. Es por esto que el autor mencionado reconoce que son los seres humanos quienes procesan las “causas” en “efectos”, por lo cual las “flechas” no representan un cambio en el fenómeno sino interacciones entre los actores, a lo que Hans Bressers denomina “arena”, la cual está delimitada por problemas, actores, interacciones y un espacio-tiempo, además de los juicios de los límites que se hagan a la situación problemática (Bressers H. , 2007). Es preciso anotar en este punto que, en ciertas ocasiones, existen múltiples problemas que están en juego y que en muchos casos por cada uno habrá solo dos grupos de actores y que incluso existen algunos que, si bien no participan de manera directa en el proceso, si son relevantes dado que proporcionan, por ejemplo, insumos para la motivación, fuentes de información o apoyo con recursos de poder o de capacidad (Bressers H., 2007).

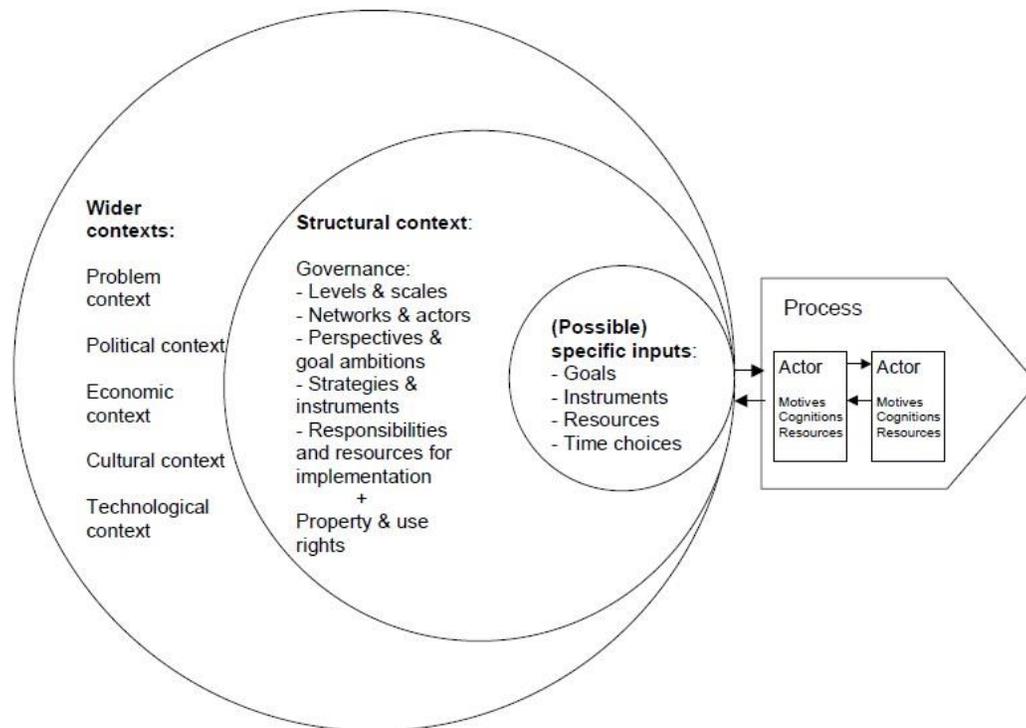
En el proceso descrito, Bressers (2007) formula que para entender los procesos sociales reconociendo el papel de los actores involucrados, se debe identificar cuáles son sus motivos, sus cogniciones y sus recursos con el fin de entender la dinámica de los procesos de

interacción social; yendo más allá, dichas características no solo son intrínsecas a las partes involucradas, sino que también están influenciadas por factores externos desde un contexto que Bressers llamó de “múltiples capas” (Bressers & Boer, 2013).

En coordinación con los tres elementos nombrados (motivos, cogniciones y recursos), existen tres capas que representan los factores externos: la primera de ella es la del contexto específico del caso, la cual incluye por ejemplo las características del lugar geográfico donde se desarrolla el proyecto (Kotzebue, Bressers, & Yousif, 2010, págs. 5967–5976); la segunda capa es la del contexto estructural que incluye por ejemplo los derechos de propiedad y uso relevante (Bressers & Kuks, 2004) y la última de las capas es la del contexto más amplio e incluye la cultura, el desarrollo económico y tecnológico y el sistema político.

Para ampliar la descripción del modelo presentado de Hans Bressers, se usará la Figura ofrecida a continuación, en la cual se muestra que los contextos son entidades superpuestas se deben leer de derecha a izquierda con el fin de que cada paso a la izquierda proporcione una visión para el paso anterior para así detectar los impactos directos de forma más amplia (Bressers H., 2007).

Figura 2 Modelo Teoría Interacción Contextual



Fuente: (Bressers H., 2007)

En la anterior figura se observa también que hay una flecha en doble sentido entre el proceso y las capas, lo cual implica que no solo existen procesos de conversión sino también cambios en el transcurso del tiempo y que los juicios de los límites de los actores como parte de sus cogniciones, influyen no solo en el proceso sino que también están conformados por los juicios implícitos en los tres niveles de contextos (Bressers H., 2007)

La palabra “cambios” en el en el párrafo anterior, se entiende como que todos los procesos sociales convierten simultáneamente entradas en salidas, estando influenciados por contextos más abarcadores que permiten las variaciones en el tiempo (Bressers H., 2007). Si bien esto

hace parte del modelo a usar en el presente trabajo académico, el tema de la transformación de las entradas en salidas no será tema a analizar dado el alcance del objeto como tampoco el factor tiempo, que si bien está implícito en la determinación de los límites del problema diagnosticado por los autores, no será un ítem propiamente a extender.

Con respecto a los participantes, su percepción del papel que juegan en la solución de conflictos generados en los proyectos ingenieriles en los que están involucrados, es de suma importancia, porque si bien estos procesos se buscan realizar de forma participativa, transparente y accesible, también pueden las comunidades, debido a la interacción que tienen con los ejecutores, percibir las limitaciones y expresar las incertidumbres que se generan en relación con la eficiencia y capacidad de generar y mantener la confianza pública de los hacedores de la política pública y del sector privado como tal (Todt & González, 2006).

2.2.2 Elementos estructurales de la “Teoría de Interacción Contextual”

La manera para llegar a la estructura del modelo “Teoría de Interacción Contextual”, está dado por cinco niveles que el mismo autor Bressers identifica (Bressers & Kuks, 2004), asunto que Martínez Rodríguez (2015) ha tipificado en las siguientes preguntas: ¿Dónde? ¿Quién? ¿Qué? ¿Cómo? y ¿Con qué? (Martínez Rodríguez, 2015, págs. 11-26).

La pregunta ¿dónde? hace referencia a la jerarquía multinivel y responde a preguntas como ¿cuáles niveles de gobierno dominan la política y el debate y cuáles son sus relaciones?, ¿Quién decide o influye en estas cuestiones? ¿Cómo es la interacción entre las distintas administraciones? (Martínez Rodríguez, 2015). Si bien el concepto de multinivel se relaciona con las múltiples redes que abarcan actores internacionales, supranacionales, nacionales, regionales y locales y al carácter privado, público, semipúblico o mixto de los mismos (Todt

& González, 2006). Para efectos de cumplir con el objetivo propuesto en esta investigación, se restringirá este alcance solo al nivel que ostenten los participantes en la situación problemática independiente de su condición multinivel.

Para la pregunta ¿quién-? se supone el carácter de la política de la formulación y aplicación: ¿Quién está realmente involucrado y con qué exactamente? ¿Cuál es su posición? ¿Cuál es el papel aceptado para el gobierno? ¿Qué actores tienen juego en la propiedad y los derechos de uso? ¿Cuál es la tendencia estructural de los actores al cooperar en la “red”? ¿Hay entre ellos actores que operan como agentes de proceso de las políticas de los empresarios? (Martínez Rodríguez, 2015).

Para responder el ¿qué? y ¿por qué? se asume el carácter multifacético del problema, las percepciones y objetivos de la política de toma de decisiones y de ejecución: ¿Qué se ve como un problema y qué tan grave es considerado? ¿Qué ve la gente como las causas del problema? ¿El problema es considerado como problema para las personas o un problema para la sociedad en general? ¿Qué valores y otras preferencias se consideran en juego? ¿Qué funciones se asignan al sector? ¿El problema es visto como relativamente nuevo y un reto o como una “gestión” sin mucha relevancia política? ¿Qué grado de incertidumbre se tiene? ¿Dónde están los puntos reconocidos de la intervención? ¿Qué relaciones con otros ámbitos políticos se reconocen como temas de coordinación? ¿Qué objetivos de la política son aceptados? ¿Cuáles son los niveles a los que los políticos aspiran (ambición) en términos relativos (los cambios necesarios en la sociedad)? (Martínez Rodríguez, 2015).

Para el ¿Cómo?, es usado la noción multi instrumental: ¿cuáles son los grupos objetivo de la política y lo qué es el momento de su aplicación? ¿cómo hacer flexibles los instrumentos que

se ofrecen? ¿cómo son los costos y beneficios de la política de distribución? ¿cuáles son los requisitos que hay para poner en disponibilidad los recursos para la aplicación? ¿cuáles son los requisitos para la disponibilidad de recursos? (Martinez Rodriguez, 2015).

Por último, para responder ¿con qué? Se debe basar en los múltiples recursos que se tiene: ¿Qué actores (incluidas las organizaciones gubernamentales) son responsables de implementar la política? ¿Qué autoridad y otros recursos se ponen a disposición de estos actores por la política? ¿Con qué restricciones? (Bressers H., 2007).

3. Características y definiciones de aspectos relevantes

En este apartado se expondrán las características básicas de la Comunidad objeto de estudio y la definición académica de conceptos básicos tratados de manera indistinta a lo largo del texto. Lo anterior se realiza con el objetivo de ubicar al lector sobre los conceptos anteriormente mencionados, ya que para el análisis de la interacción que se da dentro de la red de actores involucrados en el conflicto, las nociones que se presentarán son altamente relevantes, entre otras cosas por lo que menciona el autor de la metodología sustento de este trabajo de investigación Hans Bressers, cuando formula que para entender un proceso social (y solucionar un problema público) se deben conocer las características que son no solo intrínsecas a las partes sino que están influenciadas por factores externos (Bressers, 2007), los cuales pueden ser por ejemplo, recursos legales, académicos y/o técnicos.

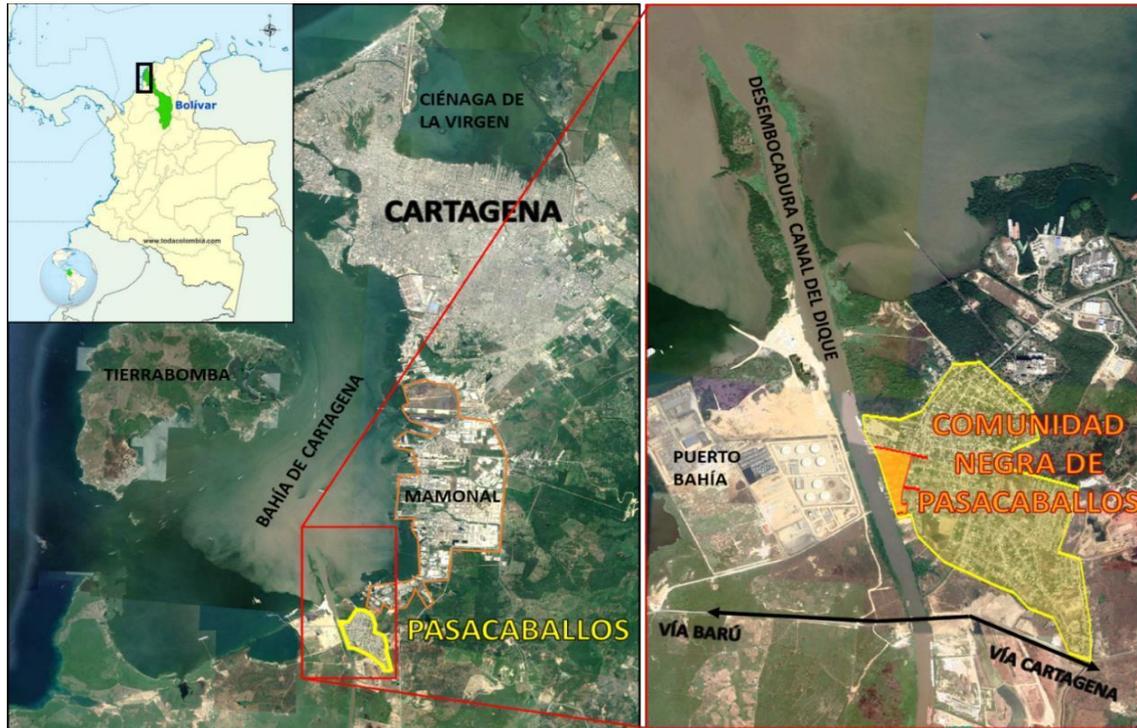
3.1 Características de la Comunidad de Pasacaballos

En esta sección de la investigación, se le presentará al lector las características principales de Pasacaballos, no solo de la Comunidad Negra, en cuanto a su ubicación y desarrollo social y económico, con el fin de contextualizarlo en el desarrollo del texto en cuanto a sus necesidades, recursos e identidad.

Pasacaballos es un corregimiento ubicado en la costa del caribe colombiano. Está situado en una llanura que se ha formado a partir de materiales arrastrados por corrientes de agua, conformada por un complejo de humedales en donde habitan una gran biodiversidad de especies terrestres y piscícolas, lo que genera que su principal recurso hídrico sea el activo ambiental y por ende fuente de sostenimiento económico y cultural de las comunidades asentadas allí. Pese a esto, su gente presenta altos niveles de pobreza y bajos niveles de educación, además de tener deficiencias en la cobertura de servicios de saneamiento básico (Aguilera Díaz, 2006).

La ubicación geográfica de Pasacaballos se presenta en la siguiente figura, indicando la costa del caribe colombiano y el departamento de Bolívar: está a 15 kilómetros aproximadamente del casco urbano de la ciudad de Cartagena y a 40 km de Barú; limita al Norte con la Bahía de Cartagena, al Occidente con la Zona Industrial de Mamonal, al Sur con los municipios de Turbaco y Turbana y al Oriente con el Canal del Dique (Castro Suárez, 2013).

Figura 3 Ubicación Comunidad de Pasacaballos



Fuente: Creación propia

En relación con su historia, el Canal del Dique fue construido con el objetivo de unir ciénagas y lagunas entre la Bahía de Cartagena y el Río Magdalena, con el fin de ser la vía que comunicara el interior del Virreinato con La Heroica sin pasar por el mar entre Bocas de Ceniza, ya que era fácil un bloqueo militar por parte de los españoles (Benítez Hurtado, 2017, págs. 79-88). Con respecto a Pasacaballos, este fue fundado el 25 de febrero de 1775 por Antonio de la Torre Miranda y para finales del Siglo XVIII era un poblado dedicado a la explotación de la tierra y dada su ubicación marítima y fluvial estratégica, fueron desde el principio expertos pescadores y navegantes (Castro Suárez, 2013).

3.1.1 Caracterización demográfica.

El corregimiento de Pasacaballos hace parte del distrito de Cartagena, por lo tanto, no existe referencia sobre el último censo realizado por el DANE en el año 2018, pero, a continuación, se presenta un resumen de la caracterización de Pasacaballos realizada para la construcción de la transversal vía a Barú a cargo del Consorcio Vial Isla Barú, cuya autora es Mónica Patricia Castro Suárez (2013).

Para el 2013, la población era de aproximadamente 16.000 habitantes dedicados económicamente a la pesca, a la agricultura y la economía informal en la zona industrial de Mamonal. (Castro Suárez, 2013). En el diagnóstico socioeconómico realizado por Puerto Bahía en el año 2009, había una distribución porcentual de 50.03 hombres y 49.97 mujeres (Castro Suárez, 2013).

Su economía está basada en la pesca, la agricultura, el transporte fluvial y marítimo y la economía informal en trabajos ocasionales en la zona industrial de Mamonal o en la venta de varios y de fritos; por otro lado, su cultura está basada en réplicas de las costumbres de las comunidades afrodescendientes y de la costa caribe colombiana (Castro Suárez, 2013).

En el año 2013, con respecto a la educación, existe una igualdad entre el número de personas que alcanzan el grado undécimo o el grado quinto de primaria; en salud, el 77% de las personas estaban afiliadas al SISBEN y la mayoría de las viviendas tienen acceso a la energía eléctrica y en casi igual proporción al acueducto (Castro Suárez, 2013).

Cabe mencionar finalmente que la comunidad de Pasacaballos se enfrenta a una situación de marginalidad, desigualdad y vulneración de los derechos humanos fundamentales debido a

las restricciones que tiene en cuanto al acceso a servicios esenciales como al agua potable, a la energía eléctrica y a las redes viales, además de las problemáticas correspondientes a la infraestructura urbana y a la deficiente inserción de la población al sistema de salud y al sistema educativo (Puerta Escobar, Vasco Rodríguez, & Bolívar Gutierrez, 2011).

3.2 Contextualización académica de los principales conceptos.

En el desarrollo del presente Trabajo de grado, se mencionan los términos de consulta previa y dragados de forma recurrente, por lo cual en este apartado se decidió dar un contexto académico general sobre sus alcances y definiciones, ya que esto es un insumo necesario para analizar la interacción que se da entre la red de actores involucrados en el conflicto:

3.2.1 Consulta previa.

La consulta previa es un derecho fundamental colectivo consagrado en la Constitución Política de Colombia, el cual está basado en la participación de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos en la toma de decisiones que puedan afectarlos de manera directa a consecuencia de los proyectos, obras o actividades que se realicen dentro de sus territorios y que se suscriben dentro del proceso de desarrollo del país; por medio de esta figura se busca llegar a un acuerdo con el Estado y demás interesados para proteger su identidad cultural, social y económica (Rodríguez, 2017). Con el fin de aclarar la expresión de derecho fundamental usado en el inicio del párrafo, este hace referencia a las normas constitucionales que regulan la relación del individuo con el Estado de manera obligatoria para ambas partes (Morales Alzate, 2014).

En este sentido, se entiende que los pueblos tienen el derecho a la libre determinación y por ende a tomar decisiones en torno a su desarrollo político, social, económico y cultural (Rodríguez, 2017); lo anterior se asocia con el fundamento de la consulta previa, el cual postula que las comunidades pueden definir cuáles son sus prioridades y formular, aplicar y evaluar los planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarlos (Rodríguez, 2005).

Cabe en este punto ampliar que adicional a los planes y programas, es procedente llevar a cabo consulta previa con las comunidades cuando existen medidas administrativas y legislativas que puedan llegar a afectar directamente a una comunidad, cuando hay prospección o explotación de los recursos minerales de la tierra y/o subsuelo o cuando existen casos de enajenación de las tierras que una población ocupa, (Morales Alzate, 2014).

Habiendo definido el concepto de la consulta previa y circunstancias en donde opera, se permite aclarar que son sujetos de este derecho aquellas colectividades de protección especial constitucional, dentro de los que se incluyen los indígenas, afrodescendientes, comunidades rom, palenqueros y raizales, los cuales integran grupos étnicos minoritarios con intereses en lo social, en lo económico y en lo cultural que condicionan y justifican su subsistencia (Barrera Carbonell, 2014, págs. 23-26).

Además de lo presentado, los requisitos para invocar el mencionado derecho son las siguientes: debe ser previa ya que debe ser antes de adoptarse una medida legal o se ejecute el proyecto; libre porque se da bajo la voluntad de las partes; informada ya que se solicita que sea en el idioma de la comunidad sujeta de derechos y no condicionada por ser un derecho irrenunciable, inalienable, público y especial (Morales Alzate, 2014).

3.2.1.1 Alcance de la consulta previa.

En el anterior aparte se hacía mención de que la consulta previa hace referencia al derecho que tienen las comunidades a ser consultadas sobre los temas que los afectan, entendido como el procedimiento usado para lograr un fin (Rodríguez, 2005). Sin embargo, es preciso anotar que la consulta previa no es un instrumento para dirimir conflictos sociales, ya que su naturaleza es que las partes dialoguen (Vargas Pareja Abogados & Consultores, 2014, págs. 19-22), adoptando una relación de comunicación y entendimiento para que la comunidad tenga conocimiento pleno sobre los proyectos a ejecutar (Barrera Carbonell, 2014).

El párrafo precedente implica que por medio de la consulta previa se busca que la comunidad sea ilustrada sobre la manera en que pueda verse afectada y pueda llegarse a menoscabar sus elementos sociales, culturales, económicos o políticos, permitiendo así que puedan estas valorar conscientemente las ventajas y desventajas y que por ende sea oída sobre las inquietudes y pretensiones en pro de defender sus intereses (Barrera Carbonell, 2014). De igual forma, cabe anotar que en caso de que no sea posible llegar a un acuerdo entre las diferentes partes involucradas, se debe evitar la arbitrariedad y autoritarismo con el fin de que las decisiones sean objetivas, razonables, y proporcionales con la finalidad de la Constitución en torno a la protección de la identidad social, cultural y económica de las comunidades (Barrera Carbonell, 2014)

3.2.1.2 Consulta previa en las comunidades negras.

Tal como se ha mencionado a lo largo del presente texto, la Comunidad objetivo de la presente investigación es la población negra (afrodescendiente) asentada en el corregimiento de Pasacaballos, la cual debió cumplir con las siguientes características, debido a su

identificación cultural y social, para reconocerle el derecho a la consulta previa: habitar un territorio titulado colectivamente, tener vida comunitaria propia y poseer identidad cultural e histórica, tener descendencia histórica de pueblos esclavizados traídos de África, tener elementos culturales distintivos de otros grupos sociales, autoidentificarse como distintos de otros sectores de la población y tener voluntad de preservar la cultura (Morales Alzate, 2014).

Aparte de lo anterior, el Ministerio del Interior, para dar cumplimiento a la Sentencia T576 del 2004, expidió en el 2015 el protocolo de consulta previa aplicable a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. En él, se resalta que el objetivo del cumplimiento de este derecho es preservarlos física, cultural y espiritualmente, buscando obtener su consentimiento a través de un diálogo intercultural y horizontal entre pueblos étnicos y los demás actores (Ministerio del Interior de Colombia, 2014).

Cabe anotar que las consultas deben realizarse con procedimientos apropiados de acuerdo con su Derecho Propio, usos, tradiciones y costumbres, teniendo como base la regla general de que todas las medidas que provengan de autoridades o entidades privadas que alteran el estatus de los pueblos, bien sea por que les impone restricciones, gravámenes o les concede beneficios, deben ser consultadas con los pueblos afectados ya que generan impactos sociales, morales, culturales, económicos, ambientales y/o en derechos humanos (Ministerio del Interior de Colombia, 2014).

3.2.2 Dragados.

El proyecto que se ejecutó en la zona del Canal del Dique y que dio origen a la necesidad de llevar a cabo consulta previa, fueron los dragados. El presente apartado se ocupa de definir

este concepto, con el fin de contextualizar al lector sobre dicho término, ya que inclusive será tenido en cuenta en capítulos posteriores en el análisis de los impactos para la red de actores.

El dragado se define como un proceso artificialmente inducido de erosión, transporte y deposición de los sedimentos, lo cual tiene el potencial para alterar las condiciones físicas, químicas y biológicas de los ecosistemas (Landaeta, 1995); cabe anotar que los dragados se realizan para acondicionar los fondos, extraer materiales y obtener rellenos (Ortega Valencia, 2003).

En Colombia, el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales (Ley 1242, 2008), define al dragado como la obra de ingeniería hidráulica correspondiente al procedimiento mecánico mediante el cual se remueve material del fondo o de la banca de un sistema de cualquier cuerpo de agua, para disponerlo en un sitio donde se presume que el sedimento no volverá a su sitio de origen (Ley 1242, 2008).

Por otro lado, el Reglamento de Construcción de Obras Fluviales del Ministerio de Transporte clasifica los dragados según su finalidad y según el proceso y tecnología utilizar; los primeros pueden ser de habilitación y mantenimiento de canales, de mantenimiento de puertos, de recuperación, habilitación de tierras o de prevención de daños ecológicos y los segundos hacen referencia a que los dragados se pueden realizar por acción mecánica (cuando la extracción del material se realiza mediante cucharas, cangilones y almejas) o por acción hidráulica (cuando la extracción del material se hace mediante el sistema de barredora, cortadora o por succión) (Resolución 664, 1999).

Adicional de la anterior clasificación, es importante mencionar que la selección del equipo más adecuado para dragar depende de una serie de factores, entre los cuales se pueden

destacar las condiciones del emplazamiento (dimensiones de la zona, profundidad de dragado, agitación, distancia al punto de vertido, requerimientos medioambientales) y la caracterización del material (tipo de sedimento, grado de contaminación) (Ortega Valencia, 2003).

Cabe resaltar que los temas mencionados son importantes aclararlos en estas definiciones, ya que fueron objeto de pregunta a los actores involucrados en la red, con el fin de analizar si efectivamente la tecnología usada para el dragado en el Canal del Dique es la adecuada y los tipos de afectación que está podría generar.

3.2.2.1 Procedimiento en el dragado.

Como insumo a las conclusiones finales que se plantearan en la presente investigación, se hace necesario señalar que las operaciones de dragados incluyen tres etapas: extracción, transporte y vertido, y es en esta última en la que un procedimiento adecuado de gestión del material de dragado hace que este se aproveche en algún uso productivo, siempre y cuando las características físicas y químicas de este lo permitan ya que estas varían en función de su origen y del método usado para extraerlo (Ministerio de Medio Ambiente de España, 2013).

Cuando se habla de las características físicas, se refiere al comportamiento mecánico del material y sus relaciones de porosidad, densidad, distribución granulométrica, entre otros; por otro lado, las propiedades (o características químicas) dependen del área geográfica y del sistema ecológico, ya que, si bien el material dragado fundamentalmente está constituido por sedimentos naturales, se ve también afectado por contaminación que proviene de vertidos industriales o por drenajes terrestres (Ministerio de Medio Ambiente de España, 2013).

Otro tema importante para tener en cuenta es la tipología del material, el cual puede ser rocas o suelos: el primero de ellos, por definición, es cohesivo, y se caracteriza por la resistencia, compactidad, porosidad y permeabilidad; no suele estar contaminado y el uso de este sería igual al que se les da a los materiales de cantera. Por otra parte, el suelo, es disgregado, es decir, no compacto, pero que también puede tener un uso productivo (Ministerio de Medio Ambiente de España, 2013).

3.2.2.2 Dragados de mantenimiento.

En el título y objetivo general a desarrollar en el presente trabajo de grado, fue usada la expresión “dragado de mantenimiento”, el cual es necesario exponer a continuación con el fin de que el lector de este conozca su significado y su aplicación dentro del Canal del Dique, para así contribuir al entendimiento de las respuestas a las entrevistas que más adelante plantearán los actores involucrados en la red del problema público:

Los dragados de mantenimiento están asociados a la profundización de los canales de navegación, dársenas, muelles y zonas de maniobra debido a la construcción y navegación de barcos más grandes y eficientes, lo cual ha conllevado a la necesidad de disponer de accesos e instalaciones adecuadas en áreas portuarias (Ministerio de Medio Ambiente de España, 2013).

Ahondando en lo anterior, en algunos casos las profundidades necesarias para garantizar la operatividad de las naves solo pueden mantenerse mediante dragados periódicos, los cuales buscan extraer material que la dinámica marina o fluvial ha ido trayendo en altos volúmenes a las zonas de acceso a los puertos. Dichos materiales, en un alto porcentaje, son sedimentos

naturales que no está alterados por factores externos, y por lo tanto es propio considerarlos más un recurso que un residuo (Ministerio de Medio Ambiente de España, 2013).

Este antecedente mencionado (de que el material dragado es más un recurso que un residuo) conlleva a señalar los usos más frecuentes que se le pueden dar a estos sedimentos (Ministerio de Medio Ambiente de España, 2013), mostrando así la oportunidad que se tiene en caso de que se decidiera aprovecharlos y no solo desecharlos: crear y/o regenerar playas, crear terrenos realizando rellenos, obras de contención, levantamientos y protección de zonas sumergidas, usar los materiales para la construcción de escolleras, bloques para la protección de Diques taludes que eviten la erosión y bermas en mar abierto para absorber parte de la energía del oleaje que se aproxima a la playa, realizar recubrimientos para aislar materiales del entorno marino e incluso en tierra firme y mejorar terrenos cuando el material erosionado ha sido de tierras vegetales y es orgánico.

4. Metodología de trabajo

Habiendo presentado la contextualización de la investigación y el marco teórico usada en su sustento, a continuación se expondrá la metodología del trabajo realizado; es decir, se presentará las bases del procedimiento que buscaba cumplir el objetivo general propuesto de analizar la interacción que se da dentro de la red de actores involucrados en el conflicto generado por los impactos producidos a razón de los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique:

4.1 Tipo de investigación.

La investigación que se presenta contempla la indagación documental de fuentes secundarias que sustenta la investigación de fuentes primarias; esto último fue llevado a cabo por medio de entrevistas (estando estas definidas como la técnica cualitativa para la recolección de datos (Peláez, y otros, 2013) que servirían como base para el cumplimiento del objetivo general y los objetivos específicos del presente trabajo), las cuales fueron realizadas a 3 grupos de actores pertenecientes a la red, conformados de la siguiente manera:

- **Grupo 1:** Representantes del sector público en cabeza de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena).
- **Grupo 2:** Representantes del Sector privado expertos en hidráulica y en el tema de dragados y/o con intereses de ganancias económicas en el conflicto.
- **Grupo 3:** Representantes de la Comunidad Negra de Pasacaballos y personas que realizan labores de acompañamiento en dicho Sector con conocimiento vivencial de la situación.

4.2 Tipos de datos.

Los datos tratados en la investigación provienen de las entrevistas realizadas como fuentes primarias y de la investigación teórica de fuentes secundarias, los cuales fueron analizados de forma cualitativa y cuantitativa buscando cumplir con el objetivo general propuesto:

4.3 Instrumentos de indagación a las fuentes primarias.

El instrumento de indagación a los actores involucrados en la red fueron las entrevistas que se les aplicó para conocer sus motivaciones, cogniciones y recursos ante el problema

generado por los impactos producidos por las labores del dragado, con el fin de analizar la interacción que se da entre ellos identificando las capas y la contextualización que se tenía del conflicto (Bressers H., 2007).

Cabe señalar que las entrevistas mencionadas, incluyen unas preguntas abiertas formuladas para cada grupo de actores y otras preguntas con selección única que fueron aplicadas a todas las partes por igual, con el fin de que cada uno eligiera la afirmación que más se identificara con su postura sobre el tema indagado.

4.3.1 Preguntas llevadas a cabo durante las entrevistas.

Las preguntas planteadas a cada una de las partes responden al modelo propuesto por el profesor holandés Hans Bressers llamado “Teoría de Interacción Contextual” (Bressers H. , 2007); en dichas indagaciones se plantean la motivación, la cognición y los recursos como las variables claves que influyen en la conformación de las capas que representan los factores externos del conflicto y que según el marco teórico, influyen en la manera como se da la interacción de los actores en la consulta previa.

A cada grupo (sector público, sector privado y expertos, y Comunidad y concedores de la población) se les realizaron preguntas (según sus atribuciones) relacionadas con sus motivos, cogniciones y recursos de temas pertenecientes a cada una de las capas (contexto específico, contexto estructural y contexto más amplio), las cuales estaban en concordancia con la teoría de Hans Bressers. En el Anexo 1 se evidencian cada una de las preguntas formuladas a las tres partes, de acuerdo con la división anteriormente escrita.

Cabe finalmente anotar que estas preguntas fueron llevadas a cabo en tres trabajos de campo realizados: uno en la Ciudad de Cartagena en visita a la Comunidad Negra de Pasacaballos y otros dos a la Ciudad de Bogotá en donde se encuentran los representantes del Sector público y el Sector privado.

4.4 Tratamiento de la información

Se presentará a continuación la forma como la información fue recolectada y posteriormente tratada, con el fin de dar paso al cuarto capítulo en donde se analizará la interacción que se da entre las respuestas de los actores ante el problema generado por los impactos producidos a razón de los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique:

4.4.1 Selección de los actores involucrados en la red del conflicto

Si bien en la parte del presente documento “4.1 Tipo de investigación” se mencionó los grupos en la que los actores pertenecientes a la red del conflicto fueron clasificados, en esta parte del Trabajo de investigación se aclarará el porqué de dicha selección y la conformación de las partes:

De acuerdo con la teoría de Redes y de la Interacción Contextual propuesta por Hans Bressers (2007) y al fallo a la acción de tutela interpuesta por los pescadores pertenecientes a la Comunidad Negra de Pasacaballos, se segmentó a la población interesada en tres grupos, los cuales fueron anteriormente mencionados en la parte “4.1 Tipo de investigación” que en síntesis son el sector público, el sector privado y la Comunidad.

En relación con la base teórica por la cual se segmentó de esa forma el grupo de actores implicados, se tiene que cuando se definió el concepto de red se habló del patrón de relación

entre una autoridad gubernamental (sector público en este caso en cabeza de Cormagdalena) y el conjunto de personas hacia el cual se dirigen los esfuerzos de política (el grupo objetivo que en este caso sería la Comunidad Negra de Pasacaballos) (Bressers & Toole, 1998, págs. 213-239). Adicional, también en el capítulo “2. Marco teórico de la investigación” se indicó que las comunidades (grupo objetivo), debido a la interacción que tienen con los ejecutores de los proyectos, pueden percibir las limitaciones y expresar las incertidumbres que tienen a los hacedores de la política pública (sector público anteriormente mencionado) y al sector privado como tal (Todt & González, 2006), lo cual conllevó a que también se incluyera en el análisis la visión y argumentos del privado.

Por otro lado, el fallo de tutela que dio origen a la disputa, obligaba a Cormagdalena (perteneciente al sector público y encargado del mantenimiento del Canal del Dique) y a Dragados hidráulicos (perteneciente al sector privado y encargado de ejecutar los dragados en el momento del fallo) de llevar a cabo Consulta Previa con la Comunidad cada que se fuera a realizar un dragado de mantenimiento en dicha zona, dando entonces firmeza a la segmentación de los grupos de sector público, sector privado y comunidad con el fin de cumplir con el objetivo general de la presente investigación de acuerdo a la red que estos conforman.

Empero, dada la necesidad de ahondar sobre la percepción del conflicto y de la solución a la que llegaron estas tres partes, se incluyó como fuente a indagar otros representantes del Sector Público con intereses también en la zona, como lo son la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)-Subdirección de Puertos, el Instituto Nacional de Vías (Invías) - Subdirección Fluvial y Marítima, el Departamento Nacional de Planeación (DNP)-

Subdirección de infraestructura y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)- Seccional Puertos. De la misma manera, ya que la orden proferida por el tribunal incluyó que se debían llevar a cabo consultas previas cada que se fuera a dragar el Canal del Dique, se consultó como parte del sector privado a expertos en el tema con experiencia en dragados, por el conocimiento que tienen con el tipo de tecnología a usar en este tipo de casos y por ende en las afectaciones posibles que se pueden generar.

De forma paralela, en cabeza del representante de la Comunidad Negra de Pasacaballos, también fueron consultados profesionales que, de cara a dicha población, han desarrollado con ellos proyectos sociales y/o tienen conocimiento de la dinámica social que en ella se da, ya que son en definitiva los que conocen las necesidades y las motivaciones de esta parte del conflicto.

4.4.2 Procesamiento de la información

Para el procesamiento de la información encontrada por medio de las entrevistas, se hizo uso del programa de análisis cualitativo Atlas T.I, con el fin de hallar asociaciones a códigos y/o palabras claves entre los fragmentos de las entrevistas, además de encontrar patrones y clasificar dichas coincidencias argumentativas para analizar la interacción entre las motivaciones, cogniciones y recursos de los actores pertenecientes a la red del problema público.

Para llevar a cabo esto, se hizo uso de la siguiente codificación a las respuestas de las entrevistas realizadas en los tres grupos, usando como base el marco teórico de la investigación previamente expuesto:

Tabla 2 Codificación de las respuestas a las entrevistas

Capas / Elementos	Contexto específico	Contexto estructural	Contexto más amplio
Motivaciones	Causa conflicto Impactos de los dragados en el Canal del Dique Existencia Comunidad Negra	Componentes del acuerdo Dificultades durante la Consulta Previa	Desarrollo de la Comunidad Modo de vida en la Comunidad Percepción peticiones de la Comunidad Utilidad labores dragado Canal del Dique
Cogniciones	Lugar geográfico de Pasacaballos Diversidad intereses en la problemática Actores beneficiados con la solución	Actores con derecho sobre el Canal del Dique Responsabilidad de la Alcaldía de Cartagena Otros actores involucrados en el conflicto	Afectaciones a la Comunidad Tecnología usada para dragar Experiencia en temas consulta previa Historia del Canal del Dique
Recursos	Costo económico del acuerdo		Actividad económica de la Comunidad Organización sociocultural Organización política

Fuente: Creación propia

Es preciso anotar que varios de estos códigos usados se crearon a partir de las diversas respuestas dadas por los actores involucrados a las preguntas formuladas en relación con el

modelo de (Bressers H. , 2007), ya que dada su naturaleza era posible que los actores ahondaran en otros temas que no fueron propuestos por el investigador, permitiendo, inclusive, que varias afirmaciones se tipificaran en más de un código y que se representaran temas como “Notas adicionales” y “Recomendaciones”, los cuales hacen referencia a unos comentarios considerados como relevantes para el análisis realizado pero que no apuntaban a ninguna de las capas que estructuran la investigación.

5. Resultado de las entrevistas

Como resultado de la metodología de trabajo expuesta, dentro lo que está el tratamiento de la información obtenida, asunto que a su vez se basó en el marco teórico propuesto, se tiene en este capítulo las respuestas que los actores de los tres grupos dieron a las preguntas planteadas, organizadas según los códigos presentados en la parte “4.4.2 *Procesamiento de la información*”.

Cabe mencionar nuevamente que esta organización de las respuestas en códigos se hizo con el fin de simplificar el proceso de análisis de la interacción que se da dentro de la red, localizando las palabras claves, los patrones y las coincidencias argumentativas dentro de las respuestas que los entrevistados dieron, posibilidad que ofrece el programa Atlas T.I.

Otro asunto de suma relevancia aquí, es mencionar que si bien fueron tres los grupos en los que los actores involucrados en la red se dividieron (sustentándolo en razones teóricas y razones basadas en el fallo de tutela), fue también imperante agrupar en dos bandos estas tres agrupaciones.

La razón de lo anterior se da en que cuando Hans Bressers define el término red, menciona que el grupo de actores que interactúan sobre un tema determinado, tienden a estar asociados en dos bandos o coaliciones (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993); inclusive, con respecto al “*Modelo de interacción contextual*”, la interacción también comprende las alianzas que se generan entre los tipos de actores, generando así una nueva dinámica social para el desarrollo e implementación del proyecto (Todt & González, 2006).

Teniendo entonces claro la razón de la agrupación en los dos bandos, es preciso exponer que los grupos fueron asociados así: sector público- privado por un lado y comunidad por otro. Lo anterior se dio, también mencionándolo en este caso, por el fallo de tutela que obligó a Cormagdalena y a Dragados hidráulicos (sector público y privado) a llevar a cabo consulta previa con la Población Negra de Pasacaballos (comunidad). Esto también es reforzado con las posturas en las respuestas que los entrevistados otorgaron, evidenciando el conflicto existente entre las dos partes debido a la motivación, cognición y recursos que tienen para que se lleve a cabo los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique.

Finalmente, esta parte se divide en dos: “*5.1 Indagaciones de motivaciones, cogniciones y recursos de los dos grupos de actores*” y “*5.2 Relación motivaciones, cogniciones y recursos de los dos grupos de actores*”. Esto se debe a que cada uno de ellos pretende cumplir los dos objetivos específicos planteados en un inicio de manera respectiva.

5.1 Indagaciones de motivaciones, cogniciones y recursos de los dos grupos de actores

En esta parte de la investigación se buscará cumplir con el primer objetivo específico de “*Indagar los motivos, las cogniciones y los recursos que el sector público-privado y la*

Comunidad tienen ante los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique”, para lo cual se presentará a continuación las respuestas que los actores dieron a las entrevistas, habiendo sido estas típicas en los códigos que responden a elementos de motivación, cognición y recursos que conforman las tres capas que Hans Bressers propone (contexto específico, contexto estructural y contexto más amplio) (Bressers H. , 2007):

5.1.1 Sector público-privado.

La investigación realizada, y que se presenta a continuación, para los códigos que agrupan las respuestas de los actores pertenecientes al sector público y privado, se compone de análisis cuantitativo y de análisis cualitativo; esta última, a su vez, se segmenta en la conformación de la capa de contexto específico, contexto estructural y contexto más amplio.

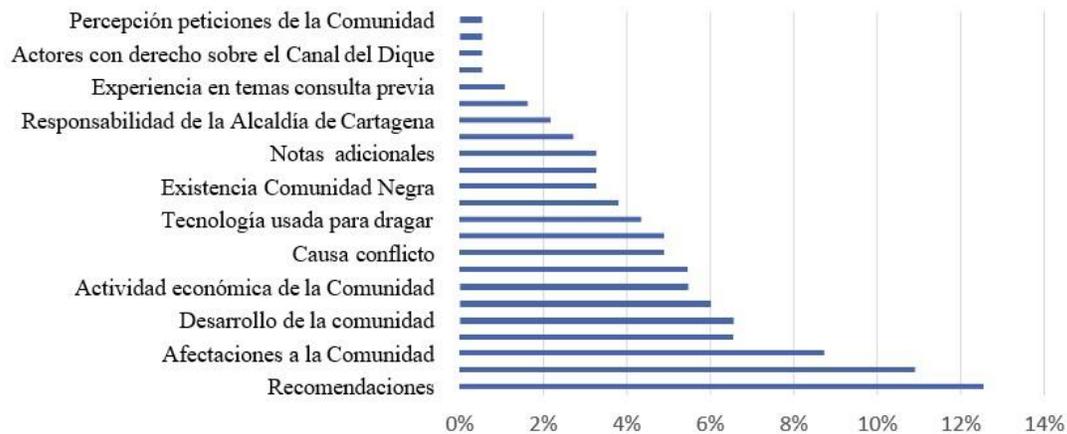
Cabe recordar en este punto que tal como se mencionó anteriormente, el uso de los códigos permite localizar las palabras claves, los patrones y las coincidencias argumentativas dentro de las respuestas que los entrevistados dieron, con el fin de analizar la interacción entre los actores involucrados en la red, siendo este el objetivo general del Trabajo de investigación:

5.1.1.1 Análisis cuantitativo Sector público-privado

Con respecto a las respuestas obtenidas que fueron codificadas, se obtuvo que el 13% de lo dicho, es decir, la mayoría, pertenecen al código de “Recomendaciones”, las cuales iban en función de proponer alternativas para solucionar el conflicto. Luego, seguían en su orden, aspectos que trataban sobre los “Impactos de los Dragados en el Canal del Dique”, “Afectaciones a la Comunidad” y “Componentes del acuerdo”, temas relacionados con la situación problemática que más causa polémica entre las partes. En la figura que se presenta

a continuación, se encuentra la frecuencia de los códigos en el total de entrevistas que hicieron parte del relato:

Figura 4 Frecuencia uso de los códigos Sector Público-Privado



Fuente: Creación Propia

Así mismo, la palabra más usada durante las entrevistas para la construcción del relato fue “Comunidad”, seguida por la expresión “Canal del Dique” y las palabras “Cormagdalena” y “Pasacaballos”, las cuales hacen referencia al reconocimiento de los actores involucrados en la consulta previa y el lugar donde se dio la disputa. Análisis cualitativo: capa de contexto específico

Los códigos que conforman la capa de contexto específico en el sector público-privado son los siguientes: causa conflicto, impactos de los dragados en el Canal del Dique, existencia comunidad negra, lugar geográfico de Pasacaballos, diversidad intereses en la problemática, actores beneficiados con la solución y costo económico del acuerdo.

5.1.1.2 Análisis cualitativo Sector público-privado

Si bien el 95% de las respuestas dadas por las personas entrevistadas estaban en función de los impactos de los dragados en el Canal del Dique a la Comunidad Negra y en general a su

entorno, a continuación se expondrá, en resumen, qué respuesta dieron los actores a cada una de las preguntas sintetizadas en los códigos:

- **Causa del conflicto:** Entre las personas entrevistadas hay consenso en afirmar que Cormagdalena viene dragando desde hace varios años el Canal del Dique; sin embargo, el descontento comenzó por el Plan de Manejo Ambiental de Cormagdalena, el cual contiene que antes de una campaña de dragado se concertaría con la comunidad específica de pescadores cómo se les ayudaría en para sus labores, lo cual fue interpretado de que era porque existía una afectación y que por ende había un impacto negativo el cual debía ser compensado.

Con respecto a los recursos económicos existentes, hay armonía en las respuestas ya que afirman que esto no fue una causa del conflicto ya que las entidades públicas pueden justificar la destinación de unos rubros en el cumplimiento de su objetivo constitucional. Hay que tener en cuenta en este punto que otro asunto es la concertación con la Comunidad en temas del monto a compensar.

En relación con la Comunidad, uno de los representantes de la parte expresó que hubo inexistencia de la coordinación (entre todos los involucrados del sector público-privado) para que las Comunidades entiendan que este tipo de proyectos realmente los beneficia y que el Estado es absolutamente claro y transparente en la ejecución de los mismos, ya que la visión que se tiene es que la población lo que espera es dejar de trabajar mientras draguen, y que como compensación por no poder pescar es que se le debe pagar una alta suma de dinero.

- **Impactos de los dragados en el Canal del Dique:** Con relación a la existencia o no de impactos a razón de los dragados en el sector, no existe consenso entre las respuestas obtenidas en las entrevistas llevadas a cabo en el sector público y privado.

Quienes argumentan que no hay impacto para la Comunidad de pescadores (que fueron la mayoría), basan su argumento en que se han tomado muestras aguas arriba y aguas abajo de la draga con lo cual se ha comprobado que son totalmente indistinguibles ambas calidades; adicional, otros dicen que no hay una prueba “legal” de la existencia de alguna afectación ni nadie la ha tratado de presentar, que Cormagdalena presentó con el INCA un estudio donde se demostró que llegaban exactamente la misma cantidad de peses con y sin draga y que en la única parte donde la población ha reclamado por afectación ha sido en Pasacaballos y que por lo tanto esta no existe.

Por otro lado, los que argumentan que si existe afectación tampoco convergen en decir de cuál tipo: hay una parte que informa que son cambios socioculturales que se producen (no económicos) y que el nivel de los mismos son bajos, y hay otra que basa su argumento en que se va a generar más movimiento en las aguas y que esto genera un efecto hidráulico fluvial en general, que por lo tanto quienes se verán afectados son los navieros ya que cuando hay una draga en la zona deben interrumpir sus labores y que los sedimentos se depositan al contacto con el agua marina de la Bahía de Cartagena imposibilitando la navegación fluvial y que puede existir cambios en la presencia de peces de agua dulce. Otro asunto que informan los expertos es que la variedad (no la cantidad) de peces si muta.

Yendo más allá, una de los entrevistados que afirman que si hay impacto para la Comunidad, dice que es debido a que se supone un tiempo "quieto" de la draga mientras hace su labor,

por lo cual lo que se ve afectado es el tránsito de la comunidad y la re suspensión de sedimentos tanto en el lugar de dragado como en el sitio de disposición; sin embargo aclara que estos impactos son temporales y que su magnitud depende de que tanto usa la Comunidad estos lugares de dragado como caladeros de pesca (sin entrar a analizar si estos lugares de dragado están permitidos para la pesca).

Un asunto importante para resaltar con este tema, es que los entrevistados convergen en decir que en la matriz de impactos que se concertó con la Comunidad están definidas las afectaciones que ambas partes acuerdan y la manera como estas deben ser compensadas según el nivel que se tenga: alta, media o baja, ya que se reconoció que cualquier actividad generaba impacto porque el solo hecho de poner una draga en el sitio, ya lo está haciendo. •

Existencia comunidad negra: En el tema de si existe o no una comunidad negra como tal en Pasacaballos, no existe convergencia, ya que mientras unos argumentan de que hace años conocen la zona y que no hay allí una identidad como tal reconocida, hay otros que hablan de la tradición afrodescendiente fuerte que ellos tienen. En lo que si hay similitud es en afirmar que no solo hay negros sino personas pertenecientes a otras razas.

- **Lugar geográfico de Pasacaballos:** la descripción que los entrevistados hacen de la zona incluye que es un corregimiento de Cartagena, que es un terreno continental costero, que es un sitio apropiado como punto focal para la navegación teniendo en cuenta que se pueden presentar inundaciones por su cercanía a los cuerpos de agua, que es una zona apartada del casco urbano, que es cercana a Barú con necesidades en infraestructura energética y agua para los pobladores, que es desprotegida y que sin embargo, es estratégica.

- **Diversidad intereses en la problemática:** Según los entrevistados, los intereses que se tienen en la zona para llevar a cabo la actividad son los siguientes: el Canal debe ser dragado

para que continúe siendo navegable para los navieros, es necesario dragar para que pueda llegar agua a la Bahía de Cartagena para la población, sino se draga puede haber un daño ambiental por la vegetación que muere a razón de que deja de llegar agua dulce a la parte de la desembocadura, para Cormagdalena es importante dragar ya que uno de sus objetivos constitucionales es mantener la navegación por el Río Magdalena en su totalidad y para esto es necesario expedir los procesos licitatorios, Ecopetrol requiere que se drague para poder transportar el petróleo y la empresa privada necesita que el proceso se solucione para poder obtener ganancias; por otro lado, los actores de la red pertenecientes al sector público privado dicen que la Comunidad puede aspirar a hacer exigibles sus derechos y evitar que el dragado se lleve a cabo ya que tienen intereses económicos en esto.

- **Actores beneficiados con la solución:** Los actores que reconocen los entrevistados que se vieron beneficiados al solucionar la controversia son los navieros para poder transitar por la zona, las empresas encargadas de dragar para recibir beneficios económicos y Cormagdalena ya que cumpliría con su objeto social en relación con el Canal del Dique.

- **Costo económico del acuerdo:** Las partes involucradas en el conflicto informaron que el acuerdo al que se llegó fue con una compensación de 180 millones para la Comunidad en proyectos sociales, a pesar de que ellos estaban solicitando 300.

4.1.1.2 Análisis cualitativo: capa de contexto estructural.

Los códigos que conforman la capa de contexto específico en el sector público-privado son: componentes del acuerdo, dificultades durante la consulta previa, actores con derecho sobre el Canal del Dique, responsabilidad de la Alcaldía de Cartagena y otros actores involucrados en el conflicto.

Cabe decir que el 46% de las respuestas dadas por las personas entrevistadas, estaban en función de los acuerdos a los que llegaron las partes para solucionar el conflicto, es decir, lo exaltaban como el tema más relevante a mencionar:

- **Componentes del acuerdo:** el acuerdo al que llegaron las partes incluye según los entrevistados: compensación económica por 180 millones para invertirlos en la Comunidad basada en la concertación de la matriz de impactos, cumplimiento de lo fallado en la sentencia judicial, Cormagdalena se comprometió a promover un proyecto a través del OCAD para un muelle pesquero en el sector donde está ubicado Pasacaballos, no inversión de instrumentos que no usa la población y proceso consultivo más corto cada vez que se fuera a dragar.

- **Dificultades durante la consulta previa:** Ninguno de los entrevistados en sus respuestas hizo referencia a este tema de manera puntual.

- **Actores con derecho sobre el Canal del Dique:** Uno de los entrevistados señaló que el Canal es una vía de uso público (Ley 161 del 94) y que tiene su protección por parte del Estado (30 metros de la orilla), por lo cual todas las personas pueden usufructuar todas las potencialidades que tiene el Canal del Dique (Puertos, por ejemplo). Afirmó que, de hecho, los pescadores tienen sus anzuelos y hacen uso de él y los agricultores tienen sus cultivos de plátano, ñame, que les genera su sostenimiento; sin embargo, señaló que la excepción a esto eran las concesiones portuarias y el transporte fluvial que en él se realizaba, ya que esto sí debía contar con un permiso específico.

- **Responsabilidad de la Alcaldía de Cartagena:** Con respecto a la Alcaldía de Cartagena y su responsabilidad en la situación problemática y en la solución de la misma, las personas involucradas en el conflicto afirmaron que esta entidad tiene múltiples problemas administrativos y muchos cambios de gobierno, lo cual hace que sea mucho más difícil ese

entendimiento con las Comunidades porque si bien es cierto Cormagdalena tiene jurisdicción sobre el Canal del Dique, es sobre el Canal, por lo cual, y debido a un tema de independencia, sería la entidad local quien debería liderar los diálogos en el territorio ya que ellos conocen mejor la realidad y pueden aportar muchos elementos para no solamente identificar impactos sino para generar proyectos que realmente funcionen en el territorio.

- **Otros actores involucrados conflicto:** Las partes señalan a Ecopetrol, a las empresas navieras, a las camaroneras del sector y a las Sociedades Portuarias de las zonas.

En este punto cabe anotar que en un acuerdo al que llegaron en un conflicto entre las partes similar anterior, se había determinado fallidamente que aportaban para la compensación Cormagdalena, la Alcaldía de Cartagena y la Gobernación de Bolívar.

4.1.1.3 Análisis cualitativo: capa de contexto más amplio

Los códigos que conforman la capa de contexto más amplio en el sector público-privado son: desarrollo de la Comunidad, modo de vida en la Comunidad, percepción peticiones de la Comunidad, utilidad labores dragado Canal del Dique, afectaciones a la Comunidad, tecnología usada para dragar, causa conflicto, experiencia en temas consulta previa, historia del Canal del Dique, actividad económica de la Comunidad, organización social y cultural de la Comunidad y organización política de la Comunidad.

Como punto a resaltar, el 21% de las respuestas dadas por las personas entrevistadas estaban en función de las afectaciones para la comunidad, el resto estaban dedicadas a los otros códigos.

- **Actividad económica de la Comunidad:** Para los entrevistados, la actividad económica de la población está basada en la pesca, pero reconocen que hay otras fuentes de

ingresos como los servicios de restaurante que ofrecen a los visitantes, turismo, comercio (misceláneas, tiendas, licor) y trabajos en las industrias de Mamonal, en las ladrilleras cercanas y en crías de camarones vecinas.

- **Afectaciones a la Comunidad:** Con respecto a este ítem, no existe un consenso en las respuestas sobre si efectivamente existe o no una afectación para la Comunidad. Para quienes afirman que si va a haber afectación, aseguran que es de índole económico, socioculturales y/o paisajísticos; estos últimos reconocen que la afectación es muy baja y que tanto dragar como pescar se puede realizar al tiempo. Inclusive dicen que la causa de la afectación viene por el lado del arraigo en temas afrodescendientes y por el desarrollo que ha tenido la región excepto Pasacaballos.

Hay otro grupo entre los entrevistados que afirman que no existirá afectación alguna, dado que el ruido que se causa y el contacto en tierra es mínimo.

- **Desarrollo de la Comunidad:** Para los entrevistados, Pasacaballos es un corregimiento que por los líos administrativos que ha tenido la ciudad de Cartagena es fiel reflejo de la desigualdad, además, de que no ha tenido un desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial constante ni coherente al pertenecer a la zona de Mamonal; opinan que les ha faltado acompañamiento de los gobiernos locales para generar un desarrollo sostenible en la región y para crear una infraestructura idónea en todas las necesidades básicas. Además, como han tenido que adaptarse a las circunstancias de desarrollo (está en el medio de Cartagena y Barú), por la historia que encierra Cartagena y el arraigo en temas afrodescendientes, genera que se sientan muy perjudicados y excluidos del tema, creándoles una coraza fuerte para las personas de otros lugares o sitios.

Dentro de las respuestas asociadas al desarrollo de la comunidad, está que el proyecto de muelle pesquero, producto del acuerdo, es una buena oportunidad de desarrollo para la región, ya que el que ahora tienen es muy artesanal.

- **Experiencia en temas de consulta previa:** El 22% de las personas entrevistadas, dicen tener experiencia en la Comunidad y con el tema de la consulta previa en la zona.
- **Historia del Canal del Dique:** En las respuestas relataron que Pasacaballos era el paso obligado (inclusive en mula) para llegar a Cartagena por el Canal del Dique desde los tiempos de la Colonia, lo que hacía que se volviera un centro de comercio muy importante: era la entrada a la Bahía y no lo ha dejado de ser.

El Canal del Dique se construyó desde la época de los españoles para el comercio entre Río Magdalena y Bahía de Cartagena, pero pese a las intervenciones que durante la historia le han realizado con el propósito de estabilizarlo, es un canal que naturalmente tiende a cerrarse sino se draga, tanto en su difluencia del río Magdalena a la altura de Calamar, como en su desembocadura con el mar Caribe.

- **Modo de vida de la Comunidad:** Los entrevistados la describen como que los pobladores de Pasacaballos salen a trabajar a industrias de Mamonal y en lanchas hacia las camaronerías cercanas; hay un grupo grande que sale a pescar en las madrugadas, hay gente vendiendo licor, hay un cementerio grande, una industria ladrillera y antes de que construyeran la carretera, había un ferry que pasaba por ahí para Barú. Señalaron también que hay personas que se transportan continuamente por el Canal del Dique.
- **Organización política de la Comunidad:** La opinión de este tema apunta que la organización de la Comunidad en términos de liderazgo y representatividad ha tenido muchos

problemas, ya que ellos tienen una coraza muy fuerte y no son muy abiertos al foráneo pero si al turista a pesar de tener sus reservas, lo cual hace que sea una población con conflictos internos lo cual es generado, aparte de lo anterior, porque hay asociaciones de pescadores que tienen interés político dentro del territorio.

- **Organización social y cultural de la Comunidad:** Las respuestas sobre este código se resumen en que la Comunidad está agrupada en asociaciones que tienen a su vez cadenas productivas que incluyen luz, refrigeración, etc. Sin embargo, Pasacaballos un fiel reflejo de desigualdad, que si bien este es un fenómeno que ha tenido todo el país, se acentúa en Cartagena por ser un distrito cultural y turístico.

Afirman que los pobladores tienen sentido de pertenencia frente a su cultura de Comunidad negra a pesar de que han sido afectados históricamente; hacia afuera se muestran muy fuertes, pero internamente no han logrado organizarse plenamente debido a que han tenido muchos proyectos en esa zona.

Opinan también que los dragados de mantenimiento cambiarían la organización sociocultural de la Comunidad cuando sean llevados a cabo ya que las compensaciones acordadas en términos de proyectos, beneficiarán no solo a los pescadores sino en general a toda la familia.

- **Percepción peticiones de la Comunidad:** Los entrevistados esperan que para los próximos dragados el proceso de consulta previa se lleve a cabo de forma más ágil; sin embargo, se considera que se sigue estando en riesgo debido al derecho concedido a la Comunidad mediante el fallo judicial.

- **Tecnología usada para dragar:** Con respecto a este tema, el consenso de la mayoría de las entrevistas apunta a que el tipo de tecnología usada no influye en los impactos

generados a la Comunidad (en caso de que verdaderamente existan), y que estos fueron concertados ya en la matriz de impactos. Las respuestas apuntan también a que lo que influiría sería el sitio de la descarga.

Sin embargo, hay opiniones minoritarias que indican que si se puede alterar la pesca dependiendo del tipo de draga que se use.

- **Utilidad labores dragado Canal del Dique:** Para los entrevistados pertenecientes a este grupo, la utilidad de llevar a cabo dragados se resumen en los siguientes puntos: mantenimiento de una vía pública, favorecimiento transporte hidrocarburos y carga, facilidades para la navegación fluvial, abastecimiento de agua en la Bahía de Cartagena, funcionamiento de proceso en la refinería de Ecopetrol, garantía de la profundidad adecuada para el tránsito de embarcaciones por el Canal, conservación ambiental, fortalecimiento de la economía nacional y mantenimiento de la dinámica actual de los ecosistemas.

5.1.2 Comunidad negra de Pasacaballos.

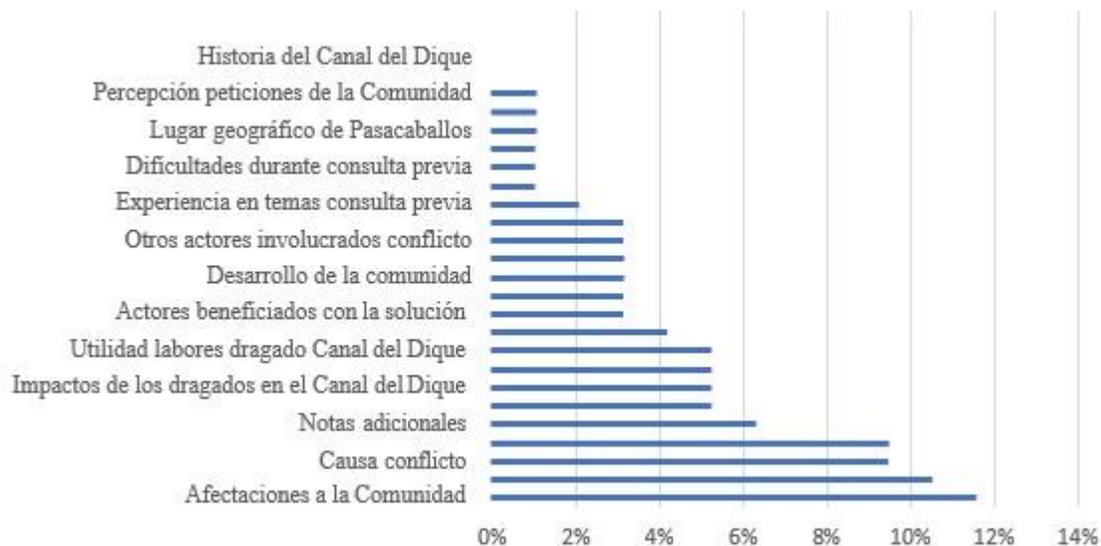
En esta etapa del Trabajo de investigación, se analizará las respuestas de los actores previamente codificadas, de forma cuantitativa y cualitativa, y así como se realizó en el grupo anterior, este último análisis se segmenta en la conformación de la capa de contexto específico, contexto estructural y contexto más amplio.

Cabe recordar que como se había explicado, que a este grupo pertenecen, en cabeza del representante de la Comunidad Negra de Pasacaballos, profesionales que han desarrollado con ellos proyectos sociales y/o tienen conocimiento de la dinámica social de la población.

5.1.2.1 Análisis cuantitativo Comunidad negra de Pasacaballos.

Con respecto a las respuestas obtenidas que fueron codificadas, se tuvo que el 12% de lo dicho, es decir, la mayoría, pertenecían al código de “Afectaciones a la Comunidad”, dado la sensibilidad con que dicho asunto es tratado en la Población y en las personas que conocen la dinámica del sector. Luego, seguían en su orden, aspectos que trataban sobre los “Diversidad de intereses en la problemática”, “Causa del conflicto” y “Recomendaciones”, temas relacionados con la situación problemática que más causa polémica entre las partes y como ellos proponen solucionarlos. En la figura que está a continuación, se encuentra la frecuencia de los códigos en el total de entrevistas que hicieron parte del relato:

Figura 5 Frecuencia uso de los códigos Comunidad



Fuente: Creación Propia

Continuando, la palabra más usada en las respuestas a las entrevistas fue “Comunidad”; seguida por “dragados” y “consulta previa”, asuntos evidenciados como de alta sensibilidad en el conflicto a analizar. Análisis cualitativo: capa de contexto específico.

Los códigos que conforman esta primera capa para las respuestas de la Comunidad son los mismos que se mencionaron en la capa de contexto específico para el sector público privado, siendo estos los siguientes: causa conflicto, impactos de los dragados en el Canal del Dique, existencia comunidad negra, lugar geográfico de Pasacaballos, diversidad intereses en la problemática, actores beneficiados con la solución y costo económico del acuerdo.

5.1.2.2 Análisis cualitativo Comunidad negra de Pasacaballos

Si bien el 77% de las respuestas dadas por las personas entrevistadas estaban en función de la diversidad de intereses en la problemática., a continuación se expondrá, en resumen, qué respuesta dieron los actores a cada una de las preguntas sintetizadas en los códigos:

- **Actores beneficiados con la solución:** Los grupos de actores que se vieron beneficiados al solucionar la controversia fueron Cormagdalena, Dragados Hidráulicos y la Comunidad Negra; este último recibió apoyo directo para la formulación de proyectos sociales y para solucionar problemas que eran responsabilidad del Gobierno Nacional, además de la asesoría para el diseño y construcción del muelle turístico, lo cual será una obra de impacto para la calidad de vida y turística para la zona.

- **Causa conflicto:** Las causas del conflicto se atribuyen a la falta de voluntad de los diferentes actores para ceder en las pretensiones de los otros, el mal uso de la herramienta de la consulta previa ya que la Comunidad no concibe que no haya compensaciones, la corrupción que hace que haya cero inversiones sociales, la falta de convergencia entre los argumentos de los beneficios que podría tener la Comunidad en caso de que se hiciera el dragado, el caso omiso a la insistencia de los pescadores de que se veían perjudicados con

los dragados, el uso de las vías de hecho ante la insistencia de los efectos negativos del dragado, la invisibilidad de la inversión social por parte de dragados hidráulicos, la falta de entendimiento de la Comunidad con las directivas de Cormagdalena y ausencia de atención de Cormagdalena para con la Comunidad cuando estos últimos expresaban que los peces se espantaban.

Por último, cabe anotar que la falta de recursos no fue una causal del conflicto, quizás la falta de planeación en la frecuencia de ejecutar estos dragados.

- **Costo económico del acuerdo:** El acuerdo que se llegó en este caso fue de 180 millones. En un pacto pasado con Cormagdalena, la Comunidad llegó a un acuerdo de \$150 millones de pesos de los cuales 30 los daba Cormagdalena que efectivamente pagó, 30 la Gobernación de Bolívar que aún no lo han entregado y 20 la Alcaldía de Cartagena que tampoco lo ha hecho.

- **Diversidad intereses en la problemática:** Cuando la Comunidad hizo un meeting a Dragados Hidráulicos, el Director de Cormagdalena y los otros actores interesados intentaron convencer a la Comunidad de que los dragados eran muy importantes para el país; los pescadores argumentaron que ellos también necesitaban ganar con dicho proyecto porque no puede ser que el país en general se beneficie y que los ingresos económicos de ellos se disminuyeron con una actividad que es tradición y ancestralidad para su población. Aparte de esto, la Comunidad exigía que les fueran contratos unos asesores externos, pero nunca Cormagdalena aceptó hacerlo.

Según la respuesta dada por representantes de la Comunidad, van a exigir que cuando Dragados Hidráulicos vaya a la zona de Pasacaballos para dragar, inviertan en ellos como parte de las ganancias.

- **Existencia Comunidad Negra:** Sobre este asunto no hubo una respuesta explícita, ya que era evidente para los entrevistados que en la zona si existía dicha población.

- **Impactos de los dragados en el Canal del Dique:** La Comunidad afirma que empíricamente, sin llegar al proceso de consulta previa, ya sabían la afectación hacia los pescadores ya que el impacto estaba centrado en esta actividad, lo cual contradice la respuesta dada por un experto en la zona quien afirma que los impactos no es posible comprobarlos.

Un tema para resaltar es el ambiental, ya que los entrevistados afirman que hay un daño causado y que a este no se le ha hecho ningún seguimiento.

- **Lugar geográfico:** Geográficamente la Comunidad Negra de Pasacaballos tiene el privilegio de contar con un río que pasa al frente y el mar en su desembocadura; tiene además una parte terrestre donde la comunidad campesina tiene sus cultivos y está cerca a la parte industrial de Cartagena.

4.1.2.2 Análisis cualitativo: capa de contexto estructural.

En esta capa, la codificación que corresponde es la siguiente: componentes del acuerdo, dificultades durante la consulta previa, actores con derecho sobre el Canal del Dique, responsabilidad de la Alcaldía de Cartagena y otros actores involucrados conflicto.

El 33% de las respuestas dadas por las personas entrevistadas, estaban en función de los componentes del acuerdo al que llegaron, asunto que ellos consideraron como relevantes para solucionar el conflicto público.

A continuación, se presentará la historia que ellos plantean en torno a cada ítem mencionado anteriormente:

- **Actores con derecho sobre el Canal del Dique:** Cormagdalena tiene la responsabilidad sobre el Canal del Dique, sobre el río, sobre sus orillas y sobre sus riveras hasta una longitud perpendicular de 30 metros, ya que es de uso público de acuerdo con el Decreto 2811 de 1974.

- **Componentes del acuerdo:** En un conflicto pasado, de la misma naturaleza que también falló a favor de la Comunidad, se llegó a un acuerdo de 150 millones.

Para el conflicto actual, se acordó que cada que se vaya a hacer un dragado Cormagdalena debe soltar recursos para invertir en la Comunidad con el fin de agilizar la consulta previa. En términos monetarios, este acuerdo es de 180 millones. Es importante resaltar que para los entrevistados, no se debe reducir a la compra de equipos y de suministros, ya que la Comunidad los vende y esto se pierde (no hay perdurabilidad).

- **Dificultades durante Consulta Previa:** La Consulta Previa se demoró un año y cuatro meses. Para los representantes de la Comunidad fue largo porque Cormagdalena es una institución difícil que no quiso aceptar contratar unos asesores externos que la población estaba pidiendo y que despreció los valores mientras la población fue muy flexible para que el proceso avanzara y se estableciera la ruta a seguir.

- **Otros actores involucrados conflicto:** En un acuerdo pasado fueron obligados la Gobernación de Bolívar, la Alcaldía de Cartagena y Cormagdalena; sin embargo, la Comunidad afirma que da igual que representantes de la Alcaldía de Cartagena estén o no estén. El Ministerio del Interior también fue obligado a reconocer la presencia de Comunidad Negra en el Canal del Dique pero no hizo más presencia en el proceso.

- **Responsabilidad de la Alcaldía de Cartagena:** La Alcaldía ha intentado solucionar, de manera infructuosa, los conflictos generados anteriormente, así que da igual que estén o no estén en la solución.

4.1.2.3 Análisis cualitativo: capa de contexto más amplio.

Para esta capa, la codificación que corresponde es: desarrollo de la Comunidad, modo de vida en la Comunidad, percepción peticiones de la Comunidad, utilidad labores dragado canal del Dique, afectaciones a la Comunidad, tecnología usada para dragar, causa conflicto, experiencia en temas consulta previa, historia del canal del Dique, actividad económica de la Comunidad, organización social y cultural de la Comunidad y organización política de la Comunidad.

El 24% de las respuestas dadas por las personas entrevistadas estaban en función de las afectaciones para la comunidad, el resto estaban dedicadas a los otros códigos.

A continuación, se presentará la historia que ellos plantean en torno a cada ítem mencionado anteriormente:

- **Actividad económica de la Comunidad:** Las personas entrevistadas afirmaron que además del río y del mar donde desarrollan su principal actividad económica que es la pesca,

hay una parte terrestre en el territorio donde la comunidad campesina tiene sus cultivos, que hay población dedicada al comercio y que además la población está cerca a la parte industrial de Cartagena en donde laboran.

Los entrevistados hacen hincapié en decir que la pesca es una actividad que hace parte de su cultura, de su tradición y que es ancestral para ellos.

- **Afectaciones a la Comunidad:** Desde años atrás cuando Cormagdalena hacía sus dragados, comenzó la insistencia de los pescadores en decir que les estaban haciendo a la Comunidad daño porque la remoción de sedimentos alejaba a los peces; como no hicieron caso a las peticiones ni con el diálogo ni con vías de hecho, se acudió a la vía judicial, en donde en primera y en segunda instancia fallaron a favor de la Comunidad.

Con respecto a los impactos, la Comunidad empíricamente sin que llegara el proceso de consulta previa, ya sabía de la afectación que les hacía a los pescadores ya que cada vez que se removían los sedimentos, automáticamente, la zona donde pescan los Pasacaballeros se veía afectada; y en la noche, los que pescaban con redes tampoco podían hacer la faena porque el movimiento de una draga de succión podía coger para donde fuera.

La afectación socio cultural (reconocida por varios de los entrevistados) es que la Comunidad es negra y por ende tienen una ancestralidad y unas costumbres en donde se encuentra la actividad de la pesca como una actividad cultural. Además, cuando están dragando, afecta la accesibilidad que va a tener la gente a comprar el pescado.

La afectación también se evidencia en la falta de aportes de Dragados Hidráulicos para la comunidad con las ganancias que obtienen de realizar la actividad en la zona del Canal del Dique.

Finalmente, los entrevistados afirman que las comunidades alrededor del Sector de Mamonal se han visto excluidos del proceso, y por eso solicitan compensación.

- **Causa conflicto:** La falta de recursos no fue una causal del conflicto, quizás la falta de planeación en la frecuencia de ejecutar estos dragados. Sin embargo, la principal causa por la cual los actores involucrados no se habían puesto de acuerdo para solucionar el conflicto, era la falta de voluntad para ceder en las pretensiones de otros actores. Además, la Comunidad no concibe que no haya compensaciones.

- **Desarrollo en la Comunidad:** Hace 10 o 20 años era una comunidad económicamente triste porque no había tanta fuente de ingresos, pero el pujo de la gente hizo que esto fuera cambiando poco a poco. En Pasacaballos hay acueducto, alcantarillado, escuelas (primaria y secundaria) y un centro de salud; para el hospital se está en la lucha y actualmente hay unos recursos por parte de Ecopetrol y se está buscando más aliados para ver quién se le une porque inclusive ya el terreno está para que al menos se tenga un hospital de segundo nivel.

- **Experiencia en temas consulta previa:** Los representantes de la Comunidad dicen que llevan 19 procesos de consulta previa, es decir, dicen que están “curtidos” en la materia y les da rabia que llegue una empresa que quiere hacerse como la que no hace daño y que no impacta en nada.

- **Modo de vida en la Comunidad:** La comunidad es alegre, entusiasta, pujante, echada para adelante, siempre le gusta crecer cada día y eso de ser negro los lleva siempre a que su cultura no vaya desapareciendo, sino que permanezca en el tiempo.

- **Organización política de la Comunidad:** Esta comunidad tiene un grupo de líderes porque hay muchas organizaciones de base, pero lo más representativo en jerarquía es el Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Pasacaballos, que es la máxima autoridad en territorio; en segunda instancia están las Juntas de Acción Comunal.

En Pasacaballos hay cuatro asociaciones de pescadores. Para la tutela se unieron tres, porque la cuarta se legalizó fue en el año 2018 cuando ya existía la sentencia de la Corte.

- **Organización social y cultural de la Comunidad:** No toda la población de Pasacaballos está suscrita a ser comunidad negra, es decir, que se reconoce como negra; cabe anotar que se puede ser blanco o tener otro color, pero si se reconoce como negro, se es parte de la mencionada Comunidad. En Pasacaballos se abre un libro cada vez que van a hacer elecciones para todo aquel que quiera ingresar como miembro del Consejo Comunitario, pero estos deben trabajar no solo para los negros sino para toda la población.

- **Percepción peticiones de la Comunidad:** Para una persona de cara a la población, las pretensiones de la comunidad difieren de los privados ya que no es posible medir la ancestralidad que ellos argumentan.

- **Utilidad labores dragado Canal del Dique:** La Comunidad afirma que para ellos es más importante que no se drague a que se drague. Pero que si los otros actores están buscando dragar, tampoco van a dejar que draguen y no sacar ningún beneficio.

Uno de los entrevistados que es pescador, afirma también que por lo que es y por los años que tiene en esa actividad, que no es necesario dragar. De hecho, dice que van dos años y cinco meses desde que se realizó el último dragado (al momento de llevar a cabo la entrevista, por lo cual es un desperdicio que se drague continuamente porque los convoyes pasan sin problemas. Además, tampoco se genera inundaciones porque tienen la Bahía que recibe.

Por otro lado, los conocedores del sector y de la Comunidad afirman que la principal razón por la cual se debe dragar el canal es por ser una vía fluvial (hidrovía) que es utilizada para el transporte de hidrocarburos con destino y origen entre Barrancabermeja y Cartagena y que por ende requiere los mismos mantenimientos que una vía o carretera de vehículos; además de que la cantidad de transporte de sedimentos afecta la navegación ya que disminuye las profundidades necesarias para el transporte fluvial.

5.2 Relación motivaciones, cogniciones y recursos de los dos grupos de actores

Con el fin de cumplir el segundo objetivo específico que propone “*Relacionar los motivos, las cogniciones y los recursos de los actores involucrados en la situación problemática generada por los impactos producidos por los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique*”, en la siguiente parte se plasmará los puntos coincidentes y divergentes entre todos los análisis expuestos anteriormente, usando las capas propuestas por Bressers (2007) y basados en la codificación propia de cada una.

Cabe anotar que no se hará mención en esta parte del nombre del código, ya que implícitamente cada capa lo incluye por las razones que antes se dieron y al final lo que se buscó fue realizar el análisis integral de las respuestas, con el fin de lograr la unificación en las motivaciones, las cogniciones y los recursos:

5.2.1 Relaciones en la capa de contexto específico.

En resumen para esta capa, los actores que se beneficiaron al solucionar la controversia fueron principalmente Cormagdalena, Dragados hidráulicos y la Comunidad Negra; cada uno tenía intereses diferentes en la controversia, pero los tres necesitaban llegar a un acuerdo y recibir beneficios de este. De hecho, la principal causa del conflicto fue que no existía voluntad de las partes para ceder a los intereses de los otros, ya que cada uno interpreta de forma diferente las necesidades de las partes y los impactos de la actividad de dragados. Se descarta finalmente que el factor económico haya sido una causa del conflicto, ya que la negociación del monto a compensar hace parte de la diversidad de intereses anteriormente mencionada.

Profundizando en el resumen presentado, con respecto a los intereses diferentes en la controversia, estos se basan en que Cormagdalena y Dragados hidráulicos requieren llevar a cabo los dragados ya que necesitan que el canal continúe siendo navegable y obtener ganancias por esto, respectivamente; y la Comunidad argumentaba que ellos no deseaban suspender sus labores de pesca, adicional de que no consideran preciso que se drague, pero que en caso de necesitarse hacer, quieren también obtener beneficios económicos con la ejecución del proyecto.

Otro asunto importante para mencionar, es que parte importante de la causa del conflicto se atribuye a la corrupción de la que es víctima la región, dado que esto conlleva a que no haya inversión social en poblaciones como Pasacaballos y por ende a que la Consulta Previa se convierta en la figura usada para solucionar dichos vacíos de presencia estatal.

Por otro lado, el acuerdo económico al que llegaron las partes fue una compensación de 180 millones, los cuales serán destinados a proyectos sociales solo en el caso en donde se realicen

dragados; además, de que la Comunidad recibirá asesoría para un proyecto que busca construir un muelle turístico en la zona.

El lugar geográfico donde está asentada la Comunidad Negra de Pasacaballos se describe como un corregimiento de Cartagena, costero a la orilla del Río Magdalena y con la desembocadura al mar cercano; tiene además una parte terrestre propicia para los cultivos. Sin embargo, la existencia de la Comunidad negra es un hecho notable aunque existen dudas para algunos de los actores, dado que no se observa a simple vista la práctica de costumbres que los identifiquen.

Con respecto a los impactos, hay diversidad de percepciones sobre las afectaciones, ya que no hay una evidencia comprobada sobre los impactos negativos a la Comunidad a nivel económico; sin embargo, existe aceptación a que si existe impactos socioculturales en las épocas de dragado.

5.2.2 Relaciones en la capa de contexto estructural.

Para determinar los actores que tienen derecho sobre el Canal del Dique, hay que tener en cuenta que es una vía de uso público, que tiene protección del Estado y por ende todas las personas pueden hacer uso de las potencialidades de este (inclusive los pescadores, como población susceptible, para sus cultivos y sus labores de pesca). Sin embargo, Cormagdalena es quien tiene la responsabilidad de velar por su mantenimiento, tanto del Río como de sus orillas y riveras hasta una longitud perpendicular previamente establecida.

La Consulta previa llevada a cabo como parte del conflicto, se demoró un año y cuatro meses, debido a los diferentes intereses que había entre los actores que participaron, a la dificultad en concertar la matriz de impactos y por ende de compensaciones.

Como resultado a este proceso, surgió el acuerdo al que llegaron las partes como resultado de la matriz de impactos construida, el cual está basado en una compensación de 180 millones que Cormagdalena deberá entregar a la Comunidad en proyectos de impacto social (no en compra de insumos) y que solo será entregado cuando se hicieran las labores de dragado. Dentro de estos proyectos se encuentran el acompañamiento ante el OCAD para que le sea construido un muelle pesquero en la rivera del Canal del Dique, el cual beneficiará altamente a la población de Pasacaballos en términos paisajísticos y de atracción de turistas.

Los otros actores que debieron estar involucrados en el conflicto son la Gobernación de Bolívar, la Alcaldía de Cartagena, Ecopetrol, las empresas navieras que usufructúan el Canal, las camaroneras del sector y las sociedades portuarias de la zona. Es importante también mencionar que los dos posibles actores de esta lista, fueron involucrados en una compensación de un dragado anterior, sin embargo, no cumplieron con lo pactado en su momento (la Alcaldía y la Gobernación).

En relación con la Alcaldía de Cartagena, los múltiples problemas administrativos y de corrupción hacen que la inversión en la Comunidad sea prácticamente nula, además de que su acompañamiento durante los procesos de consulta previa tampoco sea efectivo y por ende no facilite el entendimiento con la población.

5.2.3 Relaciones en la capa de contexto más amplio.

El Canal del Dique es un canal artificial construido desde la época de los españoles para facilitar el comercio entre el Río Magdalena y la Bahía de Cartagena.

Pasacaballos es una región víctima de la desigualdad de las administraciones de Cartagena, sin desarrollo del POT ni una adecuada gestión pública que busque lograr un desarrollo sostenible. Sin embargo, la misma población ha logrado desarrollarse y organizarse con el fin lograr tener en la actualidad acueducto, alcantarillado, escuela y centro de salud.

La actividad económica principal de la Comunidad de Pasacaballos es la pesca, ya que históricamente se han dedicado a esto. De igual forma, hay parte minoritaria de la población dedicada a la agricultura, al comercio y al trabajo en las industrias cercanas.

Las afectaciones a la Comunidad por las actividades de dragado son de índole sociocultural, paisajístico y económico en diferentes grados. Con respecto a este último, el argumento del por qué se causa está sustentado en que la remoción de sedimentos aleja a los peces de la zona y debido a que la actividad de la pesca es ancestral, la Comunidad no considera aceptable tener que dejar de pescar, asuntos que científicamente no han sido comprobados. Es necesario anotar en este punto que no existe un consenso sobre si el tipo de draga usada en los dragados, influye sobre las posibles afectaciones que puede tener la Comunidad.

La organización política de la Comunidad no es muy visible para las personas externas a ellas, debido a que no se evidencia una cohesión para tomar decisiones de incumbencia general. Sin embargo, internamente hay un reconocimiento de líderes, organizaciones de base, Consejo Comunitario y asociaciones de pescadores que se unen para lograr objetivos

compartidos, como lo fue que se llevara a cabo consultas previas para las labores de dragado de mantenimiento.

Finalmente, para concluir, no existe un consenso para afirmar si realmente es útil llevar a cabo las labores de dragado, dado que tal como existen diversos intereses dentro de conflicto, para la Comunidad no es evidente que se necesite dragar. Las otras partes de la controversia afirman que si es necesario hacerlo dado que por la dinámica del Río se pueden presentar inundaciones para la zona de la Comunidad o el atrancamiento de los remolcadores debido a los sedimentos en el fondo del Canal los cuales generan disminución en la profundidad, perjudicando (por el tipo de carga y de embarcaciones que por allí transitan) la economía nacional y la dinámica de los ecosistemas.

6. Conclusiones

Con el fin de sintetizar y concluir el presente trabajo de investigación que pretende analizar la interacción que se da dentro de la red de actores involucrados en el conflicto generado por los impactos producidos a razón de los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique (siendo este el objetivo general), a continuación se expondrá las conclusiones (en forma de hallazgos) y las recomendaciones que como investigador se dan, estando ambas partes centradas en las indagaciones realizadas a las fuentes primarias y secundarias en torno al tema planteado:

6.1 Hallazgos en la investigación

En la primera parte del presente trabajo llamado “Contextualización de la investigación”, fueron planteados, entre otras cosas, los objetivos y la pregunta que guiarían no solo las indagaciones de fuentes primarias sino la pesquisa de fuentes secundarias que sustentarían lo primero.

El objetivo general planteó que se analizaría la interacción entre los actores involucrados en el conflicto originado por los impactos producidos a razón de los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique, lo cual fue cumplido usando como insumo las indagaciones realizadas por medio de las entrevistas, en cuyas respuestas las partes dieron su percepción sobre el proyecto de desarrollo del país que tiene que ver con los dragados en la zona por donde transitan los remolcadores con derivados del petróleo entre las refinerías de Cartagena y Barrancabermeja y sobre las necesidades de la población objetivo.

Del análisis realizado se extrajeron las discrepancias y los puntos en común que tienen las partes involucradas y/o con intereses en la mencionada actividad (sección de este Trabajo de investigación llamado “Relaciones, motivaciones, cogniciones y recursos de los dos grupos de actores”), logrando obtener un entendimiento holístico sobre las necesidades y motivaciones del sector público-privado y sobre la Comunidad, y por ende obteniendo mayores herramientas para las negociaciones y formulaciones de las matrices de impactos para las compensaciones a otorgar.

Habiendo concluido sobre el cumplimiento del objetivo, se procede a enunciar que la hipótesis planteada inicialmente (como respuesta preliminar a la pregunta de investigación), suponía que la interacción de los actores ante los impactos estaba dada por las diferentes

interpretaciones en términos de recursos, cogniciones y motivaciones que tienen las partes en relación con los dragados de mantenimiento en el Canal del Dique, lo cual se confirma y al mismo tiempo se amplía, dado que efectivamente en las respuestas a las entrevistas se evidenció que, si bien los intereses eran diferentes entre las partes, estos eran principalmente de índole económico (máxime para el Sector Privado y para la Comunidad) y que esto conlleva a que las motivaciones fueran disímiles ya que adicional no existe un consenso sobre las afectaciones que el dragado trae para la Población.

Con relación a lo anterior, es necesario también mencionar dentro de las conclusiones, que el desconocimiento del contexto social, cultural y político de la Comunidad Negra de Pasacaballos por parte de los otros actores pertenecientes a la red, conlleva a que la interpretación de los impactos también sea divergente, dado que no existe para ellos una base sólida para entender el por qué los recursos, las cogniciones y las motivaciones de la Población estén encaminados a solicitar compensaciones por las afectaciones de una actividad que se lleva realizando en la zona por varios años sin haber tenido el precedente ni requisito la consulta previa.

Por el lado del marco teórico de investigación y como bien se indicó en el transcurso del texto, la teoría de Hans Bressers fue la base para llevar a cabo el análisis de la interacción entre los actores de la red; dicho autor expresa en su teoría que hay situaciones problemáticas en donde, fuera de los actores principales, existen otros que si bien no participan de manera directa en el proceso, si son relevantes dado que proporcionan, por ejemplo, insumos para la motivación, fuentes de información o apoyo con recursos de poder o de capacidad (Bressers H. , 2007). Esto fue de suma importancia para el mencionado análisis del conflicto y del

acuerdo al que llegaron las partes, dado que había otras personas externas que por su experiencia procedimental y/o en el problema, aportaron insumos determinantes en las indagaciones para el conocimiento y formulación de las tres capas de contexto que indica la teoría.

De igual forma, en relación con la teoría, las indagaciones realizadas a fuentes primarias conllevaron también a concluir que entre los actores involucrados, la interconexión y la cohesión es débil, dado que no hay intensidad en su interacción (ni comunicación) y tampoco comparten objetivos, ya que existen discrepancias no reconciliables sobre si efectivamente es necesario llevar a cabo dragados de mantenimiento pese al riesgo de inundaciones y de sedimentaciones en la zona (Bressers, Huiltema, & Kuks, 1994, págs. 24-51).

Finalmente, se concluye con respecto a la contextualización de la investigación, que la definición otorgada en la sección 1.1 “Tema” sobre la gestión pública (temática que fue parte del contenido de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas), está basada en una forma de actuar que compite o colabora con el sector privado para satisfacer las necesidades públicas, otorgándole a los ciudadanos un papel más activo en el campo público (García Sánchez, 2007). Según esto y los hallazgos obtenidos en el trabajo de campo, se tiene que la orden judicial, se asocia con el reconocimiento de que la gestión pública de una entidad como Cormagdalena se debe dirigir al cumplimiento de los derechos fundamentales y a la finalidad que le da la Constitución Política de Colombia, basados en un modo de proceder en donde se otorgue un papel protagónico a la población y se busque colaborar de manera armónica con el sector privado.

Habiendo ya terminado las conclusiones que tenían que ver con el sustento de este trabajo de grado, se hace necesario dadas las indagaciones realizadas y las relaciones encontradas entre las respuestas de los actores involucrados en el problema que le dieron cuerpo al análisis entregado, concluir sobre el tema de la consulta previa que fue el derecho reconocido en primera y en segunda instancia cuando la Población interpuso la acción de tutela argumentando impactos negativos por la labor del dragado.

Con relación a esto y a los hallazgos, se tiene que los intereses económicos de las partes ante procesos de consulta previa por proyectos de infraestructura, conllevan a exigencias de prerrogativas que cambian el sentido del derecho constitucional mencionado y que pese a que el corregimiento de Pasacaballos, independiente si hace parte o no de la Comunidad Negra, presenta históricamente un abandono y exclusión estatal, la Consulta Previa no puede ser el instrumento que la población use para solicitar atención gubernamental, dado que es claro que el alcance de la figura se limita a los impactos que el proyecto, la obra o la actividad genera en la zona.

En coherencia con esto último, en el apartado 1.4.1 de este Trabajo de Grado titulado “Impactos de los proyectos de infraestructura en las comunidades de protección especial”, se señaló que la situación de debilidad de la legislación y la norma en cuanto al alcance de la socialización y compensación por los efectos de una actividad y la fragilidad de las estructuras institucionales causan daños a la población (Aranibar & Salgado, 2011). Lo anterior se comprobó en las respuestas a las entrevistas, cuando los pobladores de Pasacaballos argumentan impactos económicos, sociales y culturales que no son reconocidos por los otros sectores ni por la reglamentación de la consulta previa, lo cual genera demoras

en la conciliación y por ende pone en riesgo la zona por posibles inundaciones y sedimentaciones.

6.2 Recomendaciones finales en la investigación

Para finalizar el presente capítulo de “Conclusiones”, se recomienda que las políticas públicas que se desarrollen a partir de los datos evidenciados en este documento o en general las que se desarrollen con la participación de todos los actores involucrados, se realicen con un enfoque territorial, conociendo desde el epicentro del conflicto o de la necesidad, la visión de las soluciones planteadas con el fin, entre muchos otros, de generar sentido de pertenencia de la población ante los recursos gestionados.

Dado esto, vale entonces aclarar que si bien el trabajo que se llevó a cabo en la presente investigación es de índole analítico y no un diseño de política pública, ya que se hizo énfasis en la producción de conocimiento generando hipótesis y preguntas, este puede servir como insumo para diseñar programas (como orientación táctica) y proyectos (que atiendan objetivos concretos) en la zona con la inclusión de instrumentos que respondan a las interconexión y cohesión que tiene la red de actores.

Adicional, se recomienda que la política pública (o programa o proyecto) diseñada para la región esté basada en la inversión en el capital humano en temas de educación y salud, con el fin de que la misma población se conviertan en controlador y conservador de sus riquezas naturales para mejorar la productividad en sus actividades económicas (Banco de la República, 2006), no solo en temas de pesca sino buscando diversificar la fuente de ingresos en pro de su desarrollo.

Otro asunto relevante a recomendar es que si bien el método usado en la presente investigación conllevó al cumplimiento del objetivo general y que por ende se recomienda ser usado para futuras investigaciones donde el problema planteado esté en función de diversidad de intereses y motivaciones entre diferentes grupos de actores, esto es posible si y solo si lo realiza una persona neutral que lleve a cabo las averiguaciones, y que no tenga intereses dentro del conflicto, con el fin de que otorgue la versión del problema (teniendo en cuenta las motivaciones, los recursos y el conocimiento técnico de todas las partes) para poder llegar a consensos que tiendan a solucionar el conflicto.

Con respecto al tema de consulta previa que también fue tocado al final en la parte de “Hallazgos en la investigación” como resultado relevante en las indagaciones realizadas, se sugiere que para futuros procesos consultivos con la Comunidad Negra de Pasacaballos, se involucre de manera directa a la Alcaldía de Cartagena para que ellos conozcan las necesidades de la población y brinden respuesta independiente como autoridad local, aclarando que no es responsabilidad de Cormagdalena ni del privado generar oportunidades sociales en la zona que respondan al abandono estatal histórico que ha sufrido el Corregimiento.

Adicional a esto, se recomienda que los acuerdos a las que llegaron las partes, y en general todas las medidas de compensación que sean formuladas en las consultas previas desarrolladas en los territorios, sean sostenibles en el tiempo; es decir, que se acompañe a la población para hacer uso de los recursos entregados, sean monetarios o en objetos, con el fin de que ellos puedan aprovechar de mejor forma las indemnizaciones otorgadas.

Ya finalmente, en relación con el tema de la innovación que es de suma relevancia en la teoría de Hans Bressers (Bressers H. , 2007) y dado que por la investigación realizada se llegó a que los dragados de mantenimiento son necesario realizarlos y que una de las causas de las afectaciones era la disposición de los sedimentos, se recomienda que se cree un proyecto en el cual dicho material del fondo del Canal del Dique sea aprovechado en alguna de las formas que se mostraron en el acápite de “Dragados” de la “Contextualización académica de principales conceptos” de la presente investigación.

Para esto, se propone que antes de los próximos dragados de mantenimiento se busquen las herramientas institucionales para cumplir con los requisitos de los permisos de explotación de un recurso natural de la Agencia Nacional de Minería, con el fin de poder aprovechar el material dragado en algún uso productivo, siempre y cuando las características físicas y químicas de este lo permitan, y que la última opción sea botarlo mar adentro como se hace actualmente (Gaitán Campos, 2019); dicha iniciativa está sustentada en el Plan Nacional de Dragados Marítimos de Colombia (JESyCA S.A.S, Arcadis Nederland & Departamento Nacional de Planeación, 2017) y en proyectos de conservación ambiental que se están llevando a cabo en otros países. La idea es que los recursos que se obtengan de la venta de estos sedimentos, sean distribuidos entre la empresa privada que lleva a cabo los dragados y la Comunidad, en un porcentaje establecido de acuerdo con lo planeado.

6. Fuentes de Información

Aguilera Díaz, M. M. (2006). El Canal del Dique y su subregión: una economía basada en la riqueza hídrica. *Banco de la República. Centro de estudios económicos regionales CEER*, 6.

- Aranibar, A. M., & Salgado, E. (2011). La industria extractiva en América Latina y el Caribe y su relación con las minorías étnicas. *Cepal, División de Recursos Naturales e Infraestructura. Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 56-63.
- Banco de la República. (01 de mayo de 2006). *El Canal del Dique y su subregión: una economía basada en la riqueza hídrica*. Obtenido de Banco de la República: <http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/3178>
- Barrera Carbonell, A. (2014). *Presentación*. En A. J. Morales, *La Consulta Previa, Un derecho fundamental*. Bogotá: Ediciones Doctrina Y Ley LTDA.
- Benítez Hurtado, M. A. (2017). Historia y actualidad del Canal Dique. *Revista Cultural Unilibre ISSN 1909-2288*, 79-88.
- Bressers, H. (2007). *Contextual Interaction Theory and the issue of boundary definition: Governance and the motivation, cognitions and resources of actors*. University of Twente The Netherlands: CSTM. Institute for Governance Studies.
- Bressers, H., & Boer, C. (2013). Contextual interaction theory for assessing water governance, policy and knowledge transfer. In Water governance, policy and knowledge transfer. *Routledge*, 56-74.
- Bressers, H., & Kuks, S. (2004). *Integrated Governance and Water Basin Management: Conditions for Regime Change and Sustainability*. London: Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Bressers, H., & Toole, L. (1998). The Selection of Policy Instruments: a Network-based Perspective. *Journal of public policy*, 18(3), 213-239.

Bressers, H., & Toole, L. (1998). The Selection of Policy Instruments: a Network-based Perspective. *Journal of public policy*, 18(3), 213-239.

Bressers, H., Huiltema, D., & Kuks, S. (1994). Policy networks in Dutch water policy. *Environmental politics*, 3(4), 24-51.

Buitrago, A. T., & Cortés, O. F. (2019). *Petróleo, IED y Crecimiento Económico: evidencia para Colombia 1980-2018*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad Católica de Colombia.

Castro Suárez, M. P. (2013). *Caracterización de la población que desarrolla sus actividades económicas en la zona de influencia de la construcción de la transversal vía a Barú. Pasacaballos*. Cartagena: Universidad de Cartagena.

Congreso de la República de Colombia. (5 de agosto de 2008). *Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales*. Ley 1242 de 2008.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia STC568-2017. (2017). *25 de enero de 2017*. MP Ariel Salazar Ramírez.

El Espectador. (5 de septiembre de 2013). *Solución para el Canal del Dique*. Obtenido de El Espectador: www.elespectador.com/noticias/nacional/solucion-para-el-canal-deldique-en-2017/

- Financiera de Desarrollo Territorial S.A Findeter. (2019). *Estudio previo para la contratación del proyecto denominado: “Dragado de mantenimiento del Canal navegable desde la embocadura del Canal del Dique.*
- Gaitán Campos, J. (19 de marzo de 2019). Navegabilidad Canal del Dique. (M. Montaña Betancur, Entrevistador)
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 37-64.
- Incoplan S.A.S. (2019). *Consultoría especializada para la elaboración del estudio de demanda de transporte en el corredor del Río Magdalena y el Canal del Dique.* Bogotá: Agencia Nacional de Infraestructura.
- JESyCA S.A.S, Arcadis Nederland & Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Plan Nacional de Dragados Marítimos de Colombia.* Bogotá.
- Kotzebue, J., Bressers, H., & Yousif, C. (2010). Spatial misfits in a multi-level renewable energy policy implementation process on the Small Island State of Malta. *Energy Policy*, vol. 38, no. 10, 5967–5976.
- Landaeta, C. (1995). *Potenciales impactos ambientales generados por el dragado y la descarga del material dragado.* Caracas-Venezuela: Instituto Nacional de Canalizaciones. Dirección de Proyectos e Investigación.
- Martínez Pineda, I. M., & Osorio del Valle, H. (2017). *Diseño de una propuesta para el fortalecimiento de la logística del transporte de mercancías por el Canal del Dique*

como una respuesta eficiente a la demanda de carga generada por los TLC y ampliación del Canal de Panamá. Cartagena: Universidad Tecnológico de Bolívar. Facultad de Ingenierías. Maestría en Logística Integral.

Martinez Rodriguez, M. (2015). *Gobernanza ambiental: orígenes y estudio de caso.* En M. Martinez Rodriguez, *Algunos detalles sobre el término "Gobernanza"*. México: Plaza y Valdés S.A.

Mejía Herrera, B. (2019). *Acta de Consulta previa con la Comunidad Negra de Pasacaballos en el proyecto de Dragado en el Canal del Dique.*

Ministerio de Medio Ambiente de España. (2013). *Materiales de dragados.* Madrid. Obtenido de Cedex.

Ministerio de transporte. (13 de abril de 1999). *Resolución 664. Reglamento de construcción de obras fluviales.*

Ministerio del Interior de Colombia. (2014). *Protocolo de Consulta Previa. Cumplimiento sentencia T576.* Bogotá.

Morales Alzate, J. (2014). *Aspectos Internacionales.* En J. J. Morales Alzate, *La Consulta Previa, un derecho fundamental.* Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley LTDA.

Ortega Valencia. (2003). *Técnicas de dragado en ingeniería marítima.* Cataluña: Universidad Politécnica de Cataluña.

Ostrom, E. (1999). Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. *Theories of the Policy Process*, 35-71.

Peláez, A., Rodríguez, J., Ramírez, S., Pérez, L., Vásquez, A., & González, L. (2013). *La Entrevista*. Obtenido de Universidad autónoma de México: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/49249014/LA_ENTREVISTA_pdf.pdf?1475267994=&response-contentdisposition=inline%3B+filename%3DLA_ENTREVISTA_pdf.pdf&Expires=1596782248&Signature=BanWFIHHEU5bN9J~BFaEqyqjnB6osz1uq8my7QIBLwffNC36hW2uuVRQBwnCmQszTU6uOYL9Z

Puerta Escobar, T., Vasco Rodríguez, L., & Bolívar Gutierrez, C. (2011). Intervención de Trabajo social en el fortalecimiento de los procesos formativos del proyecto Copa Deportiva Jugando con Valores de la Fundación Puerto Bahía. *Universidad de Cartagena. Facultad de ciencias humanas y educación*.

Rodríguez, G. A. (2005). *La consulta previa a pueblos indígenas. Comunidades étnicas en Colombia. Cultura y jurisprudencia*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.

Rodríguez, G. A. (2017). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Sabatier, & Jenkins-Smith. (1993). The advocacy coalition framework: Assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, 211-236.

Salaj, I. (2017). Education Policy Implementation from the Perspective of Pupils and

Students with Disabilities. *Croatian Journal of Education*. Vol.19, 255-272.

Todt, O., & González, M. (2006). Del gobierno a la gobernanza. *ISEGORÍA*, N° 34. Instituto de Filosofía, CSIC, 209-224.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras. (2016). *Radicado No. 13001-22-21- 000-2016-00125-00*. MP Laura Elena Cantillo Araujo.

Vargas Pareja Abogados & Consultores. (2014). *Prólogo al libro: "Consulta Previa: Un derecho fundamental"*. En J. J. Morales Alzate, *La Consulta Previa: Un Derecho Fundamental*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley LTDA.